



Bundesamt für Energiewirtschaft
Office fédéral de l'énergie
Ufficio federale dell'energia
Uffizi federal d'energia

Evaluation

Energie 2000: Evaluation der Konfliktlösungsgruppen

ausgearbeitet durch

Institut de hautes études an administration publique IDHEAP

im Auftrag des

Bundesamtes für Energiewirtschaft

November 1997

Die Evaluation ...

Die Evaluation ist Bestandteil des Aktionsprogramms Energie 2000. Für die Massnahmen des Energienutzungsbeschlusses fordert Art. 24 ausdrücklich eine Wirksamkeitskontrolle.

Die Evaluation verfolgt zwei Hauptziele. Auf der einen Seite will sie Bundesrat, Parlament und Öffentlichkeit über die Wirkung von Massnahmen und Aktionen im Hinblick auf die gesetzten Ziele des Aktionsprogramms Energie 2000 informieren. Auf der anderen Seite ist die Evaluation auch ein Instrument in den Händen der Programmleitung, das dazu dient, bei allen Beteiligten Lernprozesse auszulösen. Bessere Kenntnisse über Umsetzungsprozesse und Wirkungszusammenhänge sollen einen optimalen Mitteleinsatz ermöglichen und die Zielerreichung sichern.

... zeigt Resultate

Die vorliegende Studie ist ein Ergebnis der Arbeiten zur Evaluation von energiepolitischen Massnahmen und Aktionen. Sie untersucht vertieft eine Aktivität des Aktionsprogramms Energie 2000 und wurde durch einen externen Auftragnehmer erarbeitet. Mit der Veröffentlichung der Ergebnisse sollen ein Beitrag zur Diskussion um die Wirksamkeit energiepolitischer Massnahmen und Aktionen geleistet und die gewonnenen Erkenntnisse einem breiteren Kreis zugänglich gemacht werden. Der Auftraggeber gibt die Studie in diesem Sinne zur Veröffentlichung frei, ohne sich zum Inhalt zu äussern.

Für den Inhalt der Studie sind allein die Autoren verantwortlich

Vertrieb: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3003 Bern

Energie 2000: Evaluation der Konfliktlösungsgruppen

Bericht zuhanden des Bundesamtes für Energiewirtschaft

Oktober 1997

*Institut de hautes études en administration publique IDHEAP
Route de la Maladière 21
1022 Chavannes-près-Renens*

Mandatnehmer: Prof. Dr. Peter Knoepfel, IDHEAP

Mitarbeit: Dr. Regula Enderlin Cavigelli, freischaffende Sozialpsychologin, Zürich

Frédéric Varone, lic. rer. pol. MPA, IDHEAP

Sonja Wälti, dipl. sc. pol., IDHEAP

Dr. Helmut Weidner, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
(WZB)

Vorwort

Energie 2000 umfasst freiwillige Massnahmen und gesetzliche Rahmenbedingungen. Energie 2000 kennzeichnet sich auch dadurch, dass im Dialog Lösungen bei kontroversen Fragen gesucht werden. Zu diesem Zweck wurden anfangs der Neunzigerjahre drei Konfliktlösungsgruppen gebildet: die Gruppen Radioaktive Abfälle (KORA), Wasserkraft (KOWA) und Übertragungsleitungen (KGÜ). 1996/97 hat das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement einen Dialog über die langfristige Energie- und Elektrizitätsversorgung sowie das energiepolitische Programm nach 2000 durchgeführt. Bis Mitte 1997 wurden einzelne offene Fragen mit den interessierten Kreisen weiter vertieft (Entwicklung des Energiepolitischen Programms nach 2000, Energiefragen des Verkehrssektors, Einsatz und Förderung dezentraler Wärmekraftkopplungsanlagen, Entsorgung der nuklearen Abfälle).

Im Auftrag des Bundesamtes für Energiewirtschaft hat das Institut de hautes études en administration publique (idheap) den Dialogprozess am Beispiel der KORA, der KOWA und der KGÜ evaluiert. Diese Untersuchung verbessert die Kenntnisse über Umsetzungsprozesse und den optimalen Mitteleinsatz in der Energiepolitik. Obwohl die Arbeiten, insbesondere auch der KGÜ noch im Gange sind, und deshalb nicht abschliessend beurteilt werden können, werden die Ergebnisse der Evaluation mit dem vorliegenden Bericht allgemein zugänglich gemacht. Die Auftraggeber äussern sich nicht zum Inhalt des Berichtes.

Zusammenfassung

Seit der Lancierung des Aktionsprogramms "Energie 2000" Anfang 1991 wurden zu den besonders umstrittenen Fragen der *radioaktiven Entsorgung*, des *Ausbaus der Wasserkraft* und des *Baus von Übertragungsleitungen* drei Konfliktlösungsgruppen ins Leben gerufen. Diese sollten in diesen Bereichen wenn möglich einen (Teil-)Konsens und bis zum Jahre 2000 konkrete Resultate erzielen¹. In allen drei Fällen debattierten die Konfliktparteien am runden Tisch unter dem Vorsitz eines neutralen Gesprächsleiters. Damit betrat die Schweizer Energiepolitik Neuland. Ähnliche konsensorientierte Verhandlungsverfahren zur Lösung von Umweltkonflikten im weiten Sinne sind in den USA seit Mitte der siebziger Jahre an der Tagesordnung. In Europa ist Deutschland Schrittmacher. Dort spielte in rund 50 grösseren Verfahren eine neutrale Person eine vermittelnde oder prozessbegleitende Rolle. Die drei Schweizer Konfliktlösungsprozesse fanden allerdings weitgehend unabhängig von internationalen Erfahrungen statt.

- Die *Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle* (KORA) tagte zwischen November 1991 und Dezember 1992. Auftakt bildete eine Entsorgungskonferenz, an welcher Vertreter der Behörden, der Energiewirtschaft, der Umweltorganisationen und der Wissenschaft ihre Standpunkte darlegten. Am Anfang widmete sich die Gruppe vor allem der Frage der Wiederaufbereitung. Die Gespräche wurden allerdings nach einem erfolgversprechenden Anfang schon ein Jahr später abgebrochen, da die Umweltorganisationen den bundesrätlichen Entscheid vom 14. Dezember 1992 zugunsten einer 10%-igen Leistungserhöhung des KKW Mühleberg als Verstoß gegen den im Aktionsprogramm propagierten "Energiefrieden" empfanden.
- Die *Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft* (KOWA) tagte zwischen August 1992 und Juli 1995. Vertreter der Bundesbehörden, der Elektrizitätswirtschaft, der Umweltorganisationen und der Kantone einigten sich auf das noch offenstehende Potential zur Erhöhung der Wasserkraftnutzung. Die beteiligten Umweltorganisationen und die Elektrizitätswirtschaft unterzeichneten zudem eine Absichtserklärung über den Dialog, der anlässlich der Planung solcher Projekte geführt werden sollte.
- Die *Konfliktlösungsgruppe Übertragungsleitungen* (KGÜ) tagt seit März 1993. Sie erarbeitete – und testete für gewisse Leitungen – Schutz- und Nutzkriterien und ist zur Zeit daran, diese in ein gesamtschweizerisches Übertragungsleitungskonzept im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung überzuführen.

Das Bundesamt für Energiewirtschaft beauftragte das Institut de hautes études en administration publique mit der Durchführung einer Evaluation der drei Konfliktlösungsgruppen. Ziel der Evaluation sollte es sein, Hinweise auf Stärken und Schwächen der gewählten Verfahren, Anregungen für die Weiterarbeit in den bestehenden Gruppen, Impulse für die Planung und Durchführung ähnlicher Versuche sowie eine Beurteilung dieses neuen Instruments zu erhalten.

¹ EVED, Aktionsprogramm "Energie 2000", Februar 1991, 2. bereinigte Auflage, April 1991, S. 24.

Im Rahmen der Evaluation wurden in einem ersten Schritt anhand der Sitzungsprotokolle und Sekundärmaterialien die drei Konfliktgeschichten nachgezeichnet. Danach wurden die an den Konfliktlösungsgruppen Beteiligten nach ihren Eindrücken und Erfahrungen befragt. Diese teilweise mündliche und teilweise schriftliche Befragung wurde durch Gespräche mit Personen aus dem energiepolitischen Umfeld ergänzt.

Wir möchten einleitend darauf hinweisen, dass eine abschliessende Beurteilung der KGÜ beim Abschluss dieses Berichts nicht möglich ist, da deren Arbeiten noch im Gang sind. Eine sachgerechte Einschätzung der Ergebnisse dürfte Ende Jahr möglich sein, wenn die Arbeiten abgeschlossen sein werden.

Resultate der Evaluation

Ergebnisse und Auswirkungen der Konfliktlösungsgruppen

Als *Hauptergebnisse* gelten auf der *materiellen* Ebene:

- die insbesondere in den Bereichen Wasserkraft und Übertragungsleitungen deutlich verbesserte und konsensmässig weitestgehend konsolidierte Informationsgrundlage (Erarbeitung einer Studie zum Ausbaupotential der Wasserkraft, Materialien für ein Übertragungsleitungskonzept) und
- die vertragliche Vereinbarung zwischen Elektrizitätswirtschaft und Umweltorganisationen betreffend die frühzeitige Einleitung eines Dialogs bei neuen Wasserkraftvorhaben sowie das im Entwurf vorliegende Übertragungsleitungskonzept.

Die auf der *immateriellen* Ebene zu verzeichnenden Ergebnisse (Lernprozess) sind

- ein verbessertes gegenseitiges Verständnis und
- das Knüpfen von neuen Kontakten in den Konfliktlösungsgruppen.

Die individuellen Verhaltensdispositionen haben sich bei den Beteiligten jedoch kaum verändert. Die meisten Beteiligten glauben auch nicht, etwas zur Sachproblematik dazugelernt zu haben.

Wichtigste *Auswirkung* der Konfliktlösungsgruppen ist die feste Etablierung eines gegenüber früher symmetrischeren Kräfteverhältnisses im Dreieck Elektrizitätswirtschaft, Umweltorganisationen und Bundesbehörden. Dies hat insbesondere die Position der letzteren beiden gestärkt und bei den Bundesbehörden zu einem Zugewinn an Autonomie und Politiksicherheit geführt. Dies äussert sich auch darin, dass offensichtlich alle drei Gruppen zur Verbesserung der Informationsbasis beigetragen haben. Es ist anzunehmen, dass dadurch die Unsicherheit und Unvorhersehbarkeit im Bereich der Energiepolitik zum Nutzen aller Beteiligten abgebaut werden konnte.

Die Befragung der Beteiligten zeigt allerdings auch, dass die erzielten Ergebnisse und langfristigen Auswirkungen eher unter ihren Erwartungen liegen. Sie zeigen sich allgemein einigermaßen befriedigt, haben sich aber von den Konfliktlösungsgruppen mehr erhofft. Trotzdem

sind die meisten Befragten bereit, wiederum in einer solchen Konfliktlösungsgruppe mitzuwirken.

Konfliktlösungsprozesse

Der Versuch, in der energiepolitischen Konfliktlösung neue Wege einzuschlagen, hat sich gelohnt. Dadurch wurde der Weg frei für unkonventionelle Lösungen, welche von einer herkömmlichen Kommission sehr wahrscheinlich nicht hätten erreicht werden können. Wir denken dabei besonders an die von den Umweltorganisationen und der Elektrizitätswirtschaft unterzeichnete Absichtserklärung (KOWA) oder an die allerdings im letzten Moment gescheiterte Übereinkunft bezüglich der Wiederaufbereitung (KORA). Die Konfliktlösungsgruppen haben im Vergleich zu herkömmlichen Verfahren den "Problemlösungshorizont" erweitert.

Die Einsetzung einer neutralen Gesprächsleitung (Mediator, Moderator) hat sich positiv auf die drei Konfliktlösungsprozesse und die daraus resultierenden Ergebnisse ausgewirkt. Die Bundesbehörden, welche üblicherweise eine leitende Rolle einnehmen, wurden dadurch für einmal aus ihrer zuweilen als "Sandwich-Position" empfundenen Stellung entlassen. Die Vertreter der Bundesbehörden zeigen sich denn auch im allgemeinen überdurchschnittlich zufrieden mit dem gewählten Vorgehen. Insbesondere in der KOWA kam dem Mediator auch die Rolle zu, zwischen den am Verhandlungstisch vertretenen Parteien und den von ihnen vertretenen Organisationen zu vermitteln. Er konnte durch seine Innenansicht Verhandlungsspielräume ausloten, welche einer nicht als neutral empfundenen Person oder Stelle nicht zugänglich gewesen wären.

Die Konfliktlösungsgruppen boten Gelegenheit, die an einem Konflikt direkt beteiligten Gruppen gezielt zusammenzubringen. Dabei ergaben sich zwei zentrale Probleme:

- *Ungeklärte Stellung der Kantone:* In der KOWA und der KGÜ wurden auch Kantonsvertreter zur Einsitznahme eingeladen. Die Rolle des Delegierten der kantonalen Energiedirektorenkonferenz in der KGÜ ist ergebnisorientiert. Die kantonalen Energievertreter in der KOWA dagegen haben die Verhandlungen zur Wasserkraft fast zum Scheitern gebracht.
- *Rückbindung der erzielten Ergebnisse:* Sowohl bei den Umweltorganisationen als auch bei der Energiewirtschaft gestaltete sich die Rückbindung der Verhandlungsergebnisse aufgrund der parteiinternen Heterogenität zuweilen schwierig. Bei beiden gibt es kompromissbereitere und kompromisslosere Organisationen. Die Konfliktlösungsgruppen haben jedoch dazu beigetragen, dass sich die Kommunikation innerhalb der verbündeten Organisationen eher verbessert hat.

Alle drei Konfliktlösungsgruppen arbeiteten losgelöst von konkreten Projekten auf der Grundlage von Kriterienlisten und z.T. Kriterientests. Dieses Vorgehen eröffnete in den Verhandlungen wertvolle neue Kombinationsmöglichkeiten (*packaging*). Als Nachteil erwies sich dabei, dass sich die erzielten Verhandlungsergebnisse in der Praxis erst noch bewähren müssen (insbesondere bezüglich der Wasserkraft) und dass z.T. am Kern des Problems vorbeidiskutiert wurde (z.B. Standortfrage bezüglich der nuklearen Entsorgung).

Wie schon bei den Ergebnissen und Auswirkungen stellt man auch bezüglich des Prozesses, d.h. der Art und Weise wie die drei Verfahren ausgestaltet worden sind, bei den Beteiligten eine gewisse Unbefriedigtheit fest. So blieb offenbar Vielen das Ziel solcher Konfliktlösungsgruppen unklar. Dies äussert sich vor allem darin, dass oft im gleichen Atemzug zu starre Rahmenbedingungen (Mandat) und mangelnde Zielvorstellungen und Spielregeln kritisiert werden. Die Vertreter der Umweltorganisationen hätten vermehrt Themen der allgemeinen Energiepolitik und jene der Energiewirtschaft Fragen der Verfahrensbeschleunigung besprechen wollen.

Die Überwindung solcher Schwierigkeiten erfolgte in allen drei Konfliktlösungsverfahren über ein aufwendiges "trial and error"-Verfahren. Dadurch wurden die Gespräche z.T. stark in die Länge gezogen. Ein Vergleich mit ausländischen Erfahrungen deutet darauf hin, dass eine seriöse Vorbereitung im Rahmen von Vorgesprächen sowie eine professionellere Begleitung und wo nötig eine Nachbetreuung der Prozesse hätten helfen können, die Konfliktlösungsverfahren zielgerichteter zu gestalten, die Erwartungen klarer zu erfassen und das Erreichte besser abzusichern.

Energiepolitischer Kontext

Die Konfliktlösungsgruppen standen in einem spezifischen energiepolitischen Kontext, der sich durch die Lancierung und Konsolidierung von Energie 2000 auszeichnet. Auch die rechtlichen, energiepolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen veränderten sich im Laufe der Verfahren.

Aus der Sicht aller befragten Parteien sind die Interessen der Energiewirtschaft, der Umweltorganisationen und – in einem geringeren Ausmass – der Kantone die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Verhandlungsprozesse und -ergebnisse. Daneben üben auch politische und gerichtliche Entscheide über laufende Bewilligungsverfahren einen Einfluss aus. Im einzelnen waren folgende Faktoren bestimmend:

- Die Entsorgungskonferenz, welche den Auftakt zu den *KORA*-Gesprächen bildete, fiel mit dem *BKW*-Gesuch um eine 10%-ige Leitungserhöhung des *AKW Mühleberg* zusammen. Da die Umweltorganisationen sich jeglichem Ausbau der Kernenergie widersetzen, bildet das *Mühleberg*-Genehmigungsverfahren ein eigentliches Damoklesschwert für die Arbeiten der *KORA*.
- Die *KOWA*-Gespräche starteten in einem weitgehend unbelasteten Kontext, da die Abstimmung über den Gewässerschutz vom 17. Mai 1992 abgewartet wurde. Die Annahme der Änderung des Gewässerschutzgesetzes und die gleichzeitige Ablehnung der Gewässerschutzinitiative bildeten die Basis für spätere Kompromisse. Auch das zunehmende wirtschaftliche Desinteresse an der Wasserkraft trug zur Entspannung der Verhandlungen bei.
- Die *KGÜ* steht im Zeichen der Liberalisierung des europäischen Strommarkts. Diese bewirkt eine allgemeine Verunsicherung bezüglich der Markt- und Kräfteverhältnisse zwischen den Werken, der zu erwartenden Stromflüsse und des zukünftigen Leitungsnetzes. Die Li-

beralisierung bringt aber auch einen gewissen Koordinationsdruck im Leitungsbau mit sich und könnte somit die Verhandlungen positiv beeinflussen.

Stärken und Schwächen der Konfliktlösungsgruppen

Aufgrund der Evaluation konnten folgende Stärken und Schwächen, bzw. Verbesserungspotentiale der Konfliktlösungsgruppen ausgemacht werden:

<i>Stärken</i>	<i>Schwächen (Verbesserungspotential)</i>
<i>1) Prozess</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Existenz der Gruppen als Experiment nach der Abstimmung vom September 1990 • Atypische Zusammenstellung der Parteien: beigezogen wurde nur, wer substantiell etwas beizutragen hatte 	<ul style="list-style-type: none"> • Soziotechnische Verfahrensmängel: Vorverhandlungen, Mediatorwahl bzw. Mediatorbetreuung, Professionalität der Durchführung • Mangel an Austauschmöglichkeiten (<i>packaging</i>) aufgrund ungenügender Synchronisierung unter den Konfliktlösungsgruppen, bzw. mit den Rickenbacher Gesprächen • Unklare Grenzziehung zwischen Planung (Politikformulierung) und Vollzug (Projekte) • Fehlende Thematisierung der Möglichkeit, die Kontextbedingungen zu beeinflussen • Zu geringe Prominenz der Konfliktlösungsgruppen im Rahmen von Energie 2000 • Mangelnde Feinarbeit bei der Herauslösung der Themen aus ihrem üblichen Bearbeitungskontext sowie bei ihrer Rückführung in ordentliche Abläufe
<i>2) Ergebnisse und Auswirkungen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung der von allen Seiten anerkannten Grundlagedaten der Energiepolitik • Dissensfreilegung ohne vorzeitigen Abbruch durch "helvetischen Kompromiss" oder durch Mehrheitsentscheid • Umstrukturierung des Akteurfeldes im Sinne der Etablierung eines weitgehend symmetrischen und allseits anerkannten energie-umweltpolitischen "eisernen Dreiecks" Behörden-Energiewirtschaft-Umweltorganisationen 	

Empfehlungen

Aufgrund der Evaluation der drei Konfliktlösungsgruppen formulieren wir zuhanden der Programmleitung Energie 2000 für die Zukunft nachfolgenden vier Empfehlungen:

Empfehlung 1: Wir empfehlen, in der Theorie und in der Praxis von Konfliktlösungsgruppen folgende *drei Typen von Konflikten* zu unterscheiden:

- Mehrebenenkonflikte über den Vollzug von Bundespolitiken mittels Grossprojekten: In entsprechenden Verfahren werden vielfach (fehlende oder mangelhafte) nationale Bedarfs- und Planungsabklärungen sowie mitunter auch eigentliche Fragen der nationalen Politikprogrammierung aufgerollt (*rolling backwards*).
- Konflikte über regionale bzw. nationale Bedarfs- und Planungsfragen, die sich zwischen Vollzug und Politikkonzipierung bzw. -programmierung einordnen lassen (Bsp. KOWA und KGÜ).
- Eigentliche Policy-Konflikte (Bsp. KORA): Darunter fallen allgemein grosse Optionen wichtiger nationaler Politiken, die in ihrer Gesamtkonzeption in eindeutige Patt-Situationen geraten sind (z.B. Energie, Drogen, Finanzen).

Je nach Typus sind bei der Konfliktlösung spezielle Probleme zu beachten.

Empfehlung 2: Wir empfehlen, das erfolgversprechende Instrument der Konfliktlösungsgruppe in der schweizerischen Energiepolitik auch weiterhin — allerdings sehr dosiert — dort einzusetzen, wo aussergewöhnlich intensive Konfliktsituationen vorliegen.

Konfliktlösungsgruppen sollen nicht dazu verwendet werden, energiepolitische Programm- und Gesetzeslücken zu füllen, sondern sollen helfen, im Dialog den Problemlösungshorizont zu erweitern, d.h. Lösungen zu erreichen, welche im konventionellen Kommissions- und Vernehmlassungsverfahren nicht erzielbar sind.

Die erfolgversprechenden Arbeiten der KGÜ sollen weitergeführt werden. Zu prüfen ist der Einsatz von Konfliktlösungsgruppen in genauer zu definierenden Teilbereichen innerhalb der Folgearbeiten zum Energie-Dialog.

Empfehlung 3: Wir empfehlen, für künftige Verfahren, die erwähnten Stärken der drei Verfahren beizubehalten bzw. auszubauen. Umgekehrt ist auch das Optimierungspotential auszuschöpfen, indem die angeführten Schwächen beseitigt werden.

- *Soziotechnische Verfahrensfragen:* In ausgiebigen *Vorverhandlungen* mit den Parteien soll das Tätigkeitsfeld, die Arbeitsweise (Spielregeln), das Mandat (Zielformulierung), der Beteiligtenkreis und der ungefähre Zeitplan der Konfliktlösungsgruppe festgelegt werden.

Das Instrument der Konfliktlösungsgruppen sollte nach den gemachten Erfahrungen seinen experimentellen Charakter aufgeben und in Zukunft *professioneller* und *zielgerichteter* eingesetzt werden.

Wir empfehlen, das Instrument der Konfliktlösungsgruppen auch in Zukunft mit dem *Einsatz einer neutralen Gesprächsleitung* (Mediator/in, Moderator/in) zu koppeln.

- *Zeitliche und inhaltliche Abstimmung der Verfahren:* Um einen themenübergreifenden Ressourcenabtausch (*packaging*) zwischen den Konfliktparteien zu ermöglichen, müssen sowohl laufende als auch neue Konfliktlösungsgruppen zeitlich und inhaltlich besser aufeinander abgestimmt werden.

- *Klärung des Verhältnisses zwischen Planung und Vollzug*: Das Verhältnis zwischen Politikprogrammierung, -planung und -vollzug muss nicht nur in eigentlichen Vollzugs- bzw. in nationalen Planungs- und Bedarfskonflikten, sondern auch in den anstehenden Policy-Konflikten stärker thematisiert werden.
- *Thematisierung und Kontrolle der Kontextvariablen*: Relevante Kontextvariablen, welche den Prozess in günstiger oder ungünstiger Weise beeinflussen können, müssen einleitend eingehend diskutiert werden.
- *Gewinn an politischer Prominenz*: Anzustreben ist eine gestärkte politische und administrative Bedeutung der Gruppen für das jeweilige Politikfeld.
- *"Aus- und Einklinken" der Prozesse*: Es muss besser geklärt werden, ob und auf welche Weise die Ergebnisse in die ordentlichen Abläufe zurückgelangen sollen.

Empfehlung 4: Wir empfehlen, diesen Bericht zuhanden einer interessierten wissenschaftlichen Community, aber auch und insbesondere zuhanden der energiepolitischen Praktiker und der allgemeinen politischen Elite in geeigneter Form zukommen zu lassen.

Dies erlaubt es u.a. auch, zur Anhebung ihrer (oben als zu gering bemängelten) politischen Prominenz beizutragen. Falls neue Konfliktlösungsgruppen initiiert werden sollen, bieten die vorliegenden Resultate zudem einen ersten Ansatzpunkt zur zielgerichteten Gestaltung solcher Verfahren.

Les groupes de conciliation soumis à un examen critique

Résumé

Après le lancement du programme Energie 2000, au début de 1991, trois groupes de conciliation ont été créés pour traiter les questions particulièrement controversées de *l'élimination des déchets radioactifs*, du *développement des forces hydrauliques* et de la *construction des lignes à haute tension*. Ces groupes étaient chargés, dans la mesure du possible, de trouver un consensus sur ces questions et d'obtenir des résultats concrets d'ici à l'an 2000¹. Dans chaque cas, les parties concernées se sont réunies sous la présidence d'un médiateur neutre. Cette démarche s'avérait innovatrice pour la politique énergétique suisse. Les procédures conciliatoires sont par contre monnaie courante aux USA où, depuis le milieu des années 1970, on les applique pour résoudre des conflits environnementaux au sens large. En Europe, l'Allemagne a été le premier pays à y recourir. Dans une cinquantaine de cas importants, on a ainsi confié à une personne non concernée un rôle de médiateur ou d'accompagnateur des négociations. Cependant, l'effort suisse de conciliation s'est déroulé sans véritablement se référer à ces expériences étrangères.

- Le groupe de conciliation *Elimination des déchets radioactifs* s'est réuni entre novembre 1991 et décembre 1992. Il a débuté par une conférence sur la gestion des déchets, au cours de laquelle des représentants des autorités, de l'industrie énergétique, des organisations de protection de l'environnement et des milieux scientifiques ont exposé leurs points de vue. Initialement, le groupe s'est surtout préoccupé des questions de retraitement. Malgré des débuts prometteurs, les entretiens ont cependant pris fin une année plus tard déjà, parce que, selon les organisations de protection de l'environnement, la décision du Conseil fédéral du 14 décembre 1992 autorisant une augmentation de 10% de la puissance de la centrale nucléaire de Mühleberg contrevenait à l'"armistice énergétique" proclamé dans le cadre du programme d'action Energie 2000.
- Le groupe de conciliation *Forces hydrauliques* s'est réuni entre août 1992 et juillet 1995. Des représentants des autorités fédérales, de l'industrie électrique, des organisations de protection de l'environnement et des cantons ont accordé leurs vues quant au potentiel encore inexploité des forces hydrauliques. En outre, les organisations de protection de l'environnement associées au processus ont signé avec l'industrie électrique une déclaration d'intention sur le dialogue qui accompagnerait désormais l'élaboration de projets.
- Le groupe de conciliation *Lignes à haute tension* se réunit depuis mars 1993. Il a mis au point - et testé pour quelques lignes - des critères de choix (sécurité, utilité) qu'il souhaite maintenant appliquer et intégrer dans plan directeur national des lignes à haute tension au sens de la législation sur la protection de l'environnement.

L'Office fédéral de l'énergie a chargé l'Institut de hautes études en administration publique d'évaluer les activités et les résultats des trois groupes de conciliation. Il s'agissait de mettre en lumière les qualités et les défauts de la démarche suivie, de fournir des points d'accrochage pour la suite des négociations ainsi que des recommandations pour concevoir et réaliser des tentatives semblables et, finalement, de formuler un jugement sur cet instrument.

Les auteurs de l'évaluation ont commencé par retracer l'histoire des trois conflits à partir de procès-verbaux de séances et d'autres matériaux existants. Ensuite, ils ont demandé aux parti-

¹ EVED, Aktionsprogramm « Energie 2000 », Februar 1991, 2. bereinigte Auflage, April 1991, S. 24.

cipants de décrire leurs expériences et leurs impressions. Leur enquête tantôt orale, tantôt écrite, a été complétée par des entretiens avec des personnes actives dans les différentes politiques étudiées.

Enseignements de l'évaluation

Résultats et effets des groupes de conciliation

Les *principaux résultats matériels*, notamment dans les domaines des forces hydrauliques et des lignes à haute tension, sont

- un stock d'information sensiblement amélioré et très largement ancré dans le consensus (élaboration d'une étude sur le potentiel de développement de la force hydraulique, matériaux pour un plan général des lignes à haute tension), ainsi que
- l'accord passé entre l'industrie électrique et les organisations de protection de l'environnement pour que de futurs projets d'aménagement des forces hydrauliques fassent très tôt l'objet d'un dialogue.

Quant aux *résultats immatériels* (processus d'apprentissage), ils apparaissent dans

- la meilleure compréhension mutuelle et
- les nouveaux contacts noués au sein des groupes de conciliation.

Les dispositions de chacun n'ont pourtant guère changé chez les participants. La plupart d'entre eux ne croient d'ailleurs pas avoir acquis de nouvelles connaissances substantielles sur le sujet.

Le *principal effet* des groupes de conciliation consiste en un rééquilibrage des forces dans le triangle formé par l'industrie électrique, les organisations de protection de l'environnement et les autorités fédérales. La position des deux dernières s'en trouve renforcée et les autorités fédérales y ont puisé un surcroît d'autonomie et de sûreté politique. Cela se manifeste en particulier par le fait que les trois groupes ont visiblement apporté leur propre pierre à une meilleure information de base. Il est permis d'admettre que cela a contribué à réduire, pour le plus grand bien de tous les participants, le caractère incertain et imprévisible de la politique énergétique.

Néanmoins, l'enquête montre également que les résultats obtenus et les retombées à long terme ne sont pas forcément à la mesure des espoirs des participants. Ces derniers sont généralement satisfaits, mais attendaient davantage de ces rencontres. La plupart des personnes interrogées demeurent cependant prêtes à participer à nouveau à un tel processus.

Processus de résolution de conflits

La tentative d'emprunter une nouvelle voie en vue de résoudre les conflits politiques dans le domaine de l'énergie s'est révélée payante. C'est la porte ouverte à des solutions non conventionnelles auxquelles une commission ordinaire n'aurait très probablement pas pu accéder. Nous pensons en particulier à la déclaration d'intention signée par les organisations de protection de l'environnement et l'industrie électrique, ou à la convention, échouée au dernier moment, sur le retraitement des déchets radioactifs. Comparés avec les systèmes traditionnels de résolution de conflits, les groupes de conciliation ont élargi l'éventail des solutions.

Le recours à un médiateur neutre a eu des effets positifs sur la démarche et sur ses résultats. Fait exceptionnel, les autorités fédérales ont pu se libérer de leur position "sandwich" à laquelle les condamne parfois leur rôle directeur. Les représentants fédéraux ont du reste manifesté un contentement supérieur à la moyenne quant à la démarche adoptée. Dans le groupe de conciliation Forces hydrauliques, le médiateur a également dû jouer le rôle d'arbitre entre les parties assises à la table de négociations et les organisations qu'elles représentaient. Grâce à sa très bonne connaissance du sujet, il a pu bénéficier d'une marge de manoeuvre dont une personne ou une institution ne jouissant pas d'une réputation de neutralité n'aurait pas bénéficié.

Chaque groupe de conciliation a été l'occasion de réunir les parties directement concernées. Il en a résulté deux difficultés:

- *Statut ambigu des cantons*: les représentants des cantons étaient invités à siéger dans les groupes Forces hydrauliques et Lignes à haute tension. S'ils ont adopté une attitude plutôt d'observateurs dans le premier cas, les délégués de la Conférence des directeurs de l'énergie ont par contre failli faire échouer les négociations sur l'exploitation des forces hydrauliques.
- *Aval des résultats obtenus*: tant chez les organisations écologistes que dans l'industrie énergétique, il a été parfois difficile de faire avaliser les résultats des négociations, du fait du caractère hétérogène des intérêts représentés. Il existe de part et d'autre des organisations disposées au compromis et d'autres qui le sont moins. Les groupes de conciliation ont toutefois contribué à améliorer quelque peu la communication au sein même des organisations représentées.

Les trois groupes de conciliation ont travaillé à l'écart de tout projet concret, au moyen de listes de critères et parfois de tests. Cela a permis de bonnes combinaisons (trains de mesures, *packaging*). L'inconvénient de cette démarche demeure néanmoins que les résultats des négociations doivent encore passer l'épreuve de la pratique (notamment en ce qui concerne les forces hydrauliques) et que le débat s'est parfois égaré (p.ex. sur la question du site d'un dépôt de déchets radioactifs).

On relève une certaine insatisfaction chez les participants, non seulement au sujet des résultats et des effets des groupes de conciliation, mais encore quant à la procédure adoptée dans chaque cas. Il semble en effet que beaucoup n'aient guère compris le but recherché. Cela ressort avant tout du fait que l'on regrette simultanément les contraintes imposées (mandat) et l'absence d'objectifs et de règles du jeu clairs. Les représentants des organisations de protection de l'environnement auraient voulu s'entretenir plus longuement sur des sujets de politique énergétique générale, et ceux de l'industrie énergétique, sur l'accélération des procédures.

Dans les trois groupes, ces difficultés ont été surmontées au moyen d'une laborieuse succession d'essais et de corrections (*trial and error*). Les entretiens s'en sont trouvés parfois fortement allongés. La comparaison avec ce qui se fait à l'étranger indique comment remédier à ces maux: une préparation sérieuse (entretiens préliminaires) et un suivi plus professionnel, se prolongeant au besoin au-delà de la fin de la procédure, auraient pu aider à mieux cibler la démarche, à formuler plus clairement les aspirations des participants et à consolider les résultats.

Contexte politique

Les groupes de conciliation se sont déroulés dans un contexte politique spécifique, caractérisé par le lancement et la consolidation du programme d'action Energie 2000. Parallèlement, les conditions-cadres (droit, politique de l'énergie, économie) n'ont cessé d'évoluer.

Les participants interrogés sont unanimes à déclarer que les facteurs déterminant la démarche et les résultats des groupes de conciliation sont les intérêts de l'industrie énergétique, des organisations de protection de l'environnement et, dans une moindre mesure, des cantons. Accessoirement, les décisions politiques et judiciaires concernant des procédures d'autorisation en cours jouent un certain rôle. Plus précisément, on peut mentionner les facteurs suivants:

- La conférence sur l'*élimination des déchets radioactifs* qui devait ouvrir les entretiens du groupe de conciliation sur le sujet a eu lieu au moment où les Forces motrices bernoises présentaient leur demande d'accroître de 10% la puissance de la centrale nucléaire de Mühleberg. Comme les organisations de protection de l'environnement s'opposent à tout développement de l'énergie nucléaire, l'autorisation demandée pour cette centrale représente une véritable épée de Damoclès sur les travaux du groupe de conciliation.
- Les entretiens sur les *forces hydrauliques* ont, quant à eux, démarré dans un contexte largement plus détendu, compte tenu que l'on a attendu les résultats de la votation du 17 mai 1992 sur la protection des eaux. La modification de la loi ayant été adoptée, tandis que l'initiative sur la protection des eaux était rejetée, l'heure était aux compromis. Les négociations ont été d'autant plus dépassionnées que la force hydraulique perd toujours plus de son attrait économique.
- Enfin la groupe de conciliation sur les *lignes à haute tension* est placé sous le signe de la libéralisation du marché européen de l'électricité. L'ouverture prochaine de ce marché engendre une incertitude générale concernant les futurs rapports de force entre centrales, les flux de courant à prévoir et le réseau de l'avenir. Mais il en résulte aussi une pression à la coordination dans la mise en place de lignes, qui pourrait influencer positivement les négociations.

Forces et faiblesses des groupes de conciliation

En vertu des enseignements de l'évaluation, les forces et les faiblesses suivantes peuvent être décelées chez les groupes de conciliation, de même que l'on peut proposer d'y apporter quelques améliorations:

Forces	Faiblesses
1) Démarche	
<ul style="list-style-type: none"> • Existence des groupes de conciliation à titre expérimental après la votation de septembre 1990 • Composition atypique des parties: seuls ont été associés les groupements capables d'un apport substantiel 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisances de la démarche: négociations préalables, choix et suivi du médiateur, professionnalisme dans la direction des débats • Possibilités trop limitées d'échange (packaging) faute de synchronisation des groupes de conciliation entre eux et avec les entretiens de Rickenbacher • Limite floue entre conception (formulation

	<p>d'une politique) et mise en oeuvre (réalisation de projets)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de discussion sur la possibilité d'influencer le contexte • Statut trop modeste des groupes de conciliation dans l'organigramme d'Energie 2000 • Manque de doigté pour extraire les thèmes discutés de leur contexte usuel et pour les replacer dans des procédures politiques ordinaires
2) Résultats et conséquences	
<ul style="list-style-type: none"> • Extension de la plate-forme d'entente sur les données de base de la politique énergétique • Mise à jour des divergences de vue qui n'est pas pas entravée prématurément par un "compromis bien helvétique" ou par une décision majoritaire • Réaménagement du champ d'action avec constitution, dans le domaine énergie-environnement, d'un "triangle de fer" à peu près symétrique et reconnu par tous: autorités - industrie énergétique - organisations de protection de l'environnement 	

Recommandations

Après avoir évalué les activités, les résultats et les effets des trois groupes de conciliation, nous adressons aux responsables du programme Energie 2000 les recommandations suivantes:

Recommandation 1: Il conviendrait de distinguer, dans la théorie et dans la pratique des groupes de conciliation, *trois types de conflits*:

- Les conflits entre différents niveaux étatiques lors de la mise en oeuvre de grands projets de politique fédérale: lors de ceux-ci, les clauses du besoin, les planifications, voire des questions de programmation politique nationale, sont fréquemment à nouveau discutées ("rolling backwards").
- Les conflits relatifs à des questions de planifications et de clause de besoins régionaux ou nationaux, se situant entre la mise en oeuvre (exécution) et la conception (programmation) de la politique (ex.: groupes de conciliation Forces hydrauliques et Lignes à haute tension).
- Les conflits politiques proprement dits (ex.: groupe de conciliation Forces hydrauliques): c'est là que l'on trouve les grandes options politiques nationales qui sont causes de blocages manifestes (ex.: énergie, drogue, finances).

Chaque type de conflit se caractérise par des difficultés spécifiques de conciliation.

Recommandation 2: Le groupe de conciliation est un instrument prometteur qu'il conviendrait d'utiliser encore - quoique de manière très dosée - lorsque la politique énergétique suisse achoppe à des conflits particulièrement coriaces.

Il ne s'agit pas de combler les lacunes des programmes et de la législation sur l'énergie, mais de chercher par le dialogue à élargir les horizons, afin de parvenir à des solutions qui ne seraient pas accessibles par les procédures habituelles de travail en commission et de consultation.

Les travaux du groupe de conciliation Lignes à haute tension devraient se poursuivre. On étudiera la possibilité d'instituer des groupes de conciliation dans certains secteurs (encore à définir) à la suite des activités déclenchées par le « dialogue énergétique ».

Recommandation 3: Lors de futures tentatives de conciliation, il importera de maintenir, voire de consolider les forces du système. Inversement, on exploitera le potentiel d'optimisation en éliminant les faiblesses relevées.

- *Démarche suivie:* Des pourparlers *préliminaires* avec les parties permettront de fixer le champ d'action, le mode de travail (règles du jeu), le mandat (objectifs), le cercle des participants et le calendrier approximatif du groupe de conciliation.

Après une phase expérimentale, l'instrument du groupe de conciliation devrait perdre son aspect expérimental et être appliqué de manière plus *professionnelle et mieux ciblée vers des résultats concrets*.

Nous recommandons de combiner cet instrument, comme on l'a du reste déjà fait, avec le recours à un *médiateur* (homme ou femme) neutre.

- *Coordination des processus et des thèmes:* Afin de permettre l'échange, au-delà de chacun des thèmes discutés, des ressources et des solutions (packaging) entre les parties au conflit, il importe de mieux harmoniser entre eux les groupes de conciliation actuels et futurs.
- *Séparation des phases:* Les relations entre programmation, planification et exécution d'une politique ne doivent pas seulement être discutées lors de conflits qui affectent l'exécution, la planification et la définition des besoins, mais aussi lors de conflits politiques d'actualité.
- *Discussion et « contrôle » des facteurs contextuels:* Les circonstances importantes qui sont de nature à influencer positivement ou négativement la démarche doivent faire l'objet d'une discussion préalable.
- *Amélioration du statut politique:* Il faut conférer au groupe de conciliation un statut politique et administratif renforcé dans son propre champ politique.
- *« Enclenchement et déclenchement »:* Il faut déterminer plus clairement si les résultats ont leur place dans les procédures politiques ordinaires et comment les y intégrer.

Recommandation 4: Nous préconisons la distribution du présent rapport au sein de la communauté scientifique et plus encore parmi le personnel politique s'intéressant au domaine de l'énergie, et à l'élite politique en général.

Ce sera un premier pas vers une meilleure reconnaissance de l'action menée. En outre, si de nouveaux groupes de conciliation devaient être créés, les considérations qui précèdent aideront à en fixer le champ d'action, l'aménagement et les limites.

Inhalt

1. Auftrag, Konzept und Durchführung der Evaluation	3
2. Die Schweizer Verfahren im Lichte der internationalen Erfahrungen	5
2.1 Internationale Entwicklungen und Erfahrungen im Bereich konsensorientierter Verhandlungsverfahren	5
2.2 Anforderungen an den Mediator	10
2.3 Die Rolle ausländischer Erfahrungen in den Schweizer Verfahren: "Internationales Politiklernen"	13
3. Genese und Stellenwert der Konfliktlösungsgruppen im Aktionsprogramm Energie 2000..	13
4. Beschreibung der drei Verfahren.....	16
4.1 Konfliktlösungsgruppe Radioaktive Abfälle (KORA)	16
4.2 Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft (KOWA).....	18
4.3 Konfliktlösungsgruppe Übertragungsleitungen (KGÜ)	20
5. Untersuchungsbefunde	22
5.1 Modell und analytische Dimensionen.....	22
5.2 Ergebnisse, Auswirkung und Realveränderungen	25
5.3 Prozess.....	30
5.4 Energiepolitischer Kontext.....	41
5.5 Nationaler institutioneller Kontext	46
6. Vergleich mit dem Neusser Verfahren in Deutschland	49
6.1 Das Neusser Mediationsverfahren zur Entwicklung eines Abfallwirtschaftskonzepts....	49
6.2 Vergleich mit den Schweizer Verfahren aufgrund der schriftlichen Umfrage.....	51
7. Würdigung	53
7.1 Würdigung nach Einzelvariablen	53
7.2 Zusammenfassende Gesamtwürdigung.....	62
8. Empfehlungen	66
8.1 Empfehlung 1: Unterscheidung von drei Konflikttypen.....	67
8.2 Empfehlung 2: Einsatz bei aussergewöhnlich intensiven Konflikten	69
8.3 Empfehlung 3: Beachtung der Kritikpunkte.....	70
8.4 Empfehlung 4: Zugänglichmachung der gemachten Erfahrungen	73
9. Anhänge.....	74
9.1 Abkürzungen	74
9.2 Diverse Quellen und weiterführende Literatur	75
9.3 Vorhandene Unterlagen zu den drei Konfliktlösungsgruppen.....	82
9.4 Methodisches Vorgehen	83

9.5 Zusammensetzung der Konfliktlösungsgruppen.....	86
9.6 Ausführliche Fallbeschriebe.....	87
9.7 Energiepolitische Ereignisse.....	104
9.8 Datenanalyse der schriftlichen Umfrage.....	108
9.9 Vergleich zwischen den Schweizer und dem Neusser Verfahren: Einschätzungen der Verfahrensbeteiligten	132
9.10 Fragebogen: Beispiel KOWA.....	135

1. Auftrag, Konzept und Durchführung der Evaluation

Mit Vertrag vom 29. Januar 1997 beauftragte das Bundesamt für Energiewirtschaft das Institut de hautes études en administration publique mit der Durchführung einer Evaluation der Konfliktlösungsgruppen Wasserkraft (KOWA), Übertragungsleitungen (KGÜ) und radioaktive Abfälle (KORA) zuhanden der Programmleitung von Energie 2000. Zielsetzung des Auftrags war es, "die Konfliktlösungsversuche kurz nachzuzeichnen, die Ergebnisse vor dem Hintergrund der anvisierten Ziele zu beurteilen und relevante Aspekte der drei Gruppenprozesse vergleichend zu analysieren, um

- Hinweise auf Stärken und Schwächen der gewählten Verfahren,
- Anregungen für die Weiterarbeit in den bestehenden Gruppen,
- Impulse für die Planung und Durchführung ähnlicher Versuche
- sowie einen wichtigen Beitrag für die Beurteilung dieses Instruments des Aktionsprogramms Energie 2000 zu erhalten"².

Ausgehend von der im Halbzeitbericht "Energie 2000" von 1995 formulierten Arbeitshypothese, wonach die Konfliktlösungsgespräche nicht nur der Lösung kontroverser Probleme, sondern auch der Verbesserung des gesamten energiepolitischen Klimas dienen, sollten aufgrund einer vollstandardisierten Befragung bei den Mitgliedern der drei Gruppen und nachgreifender Leitfadeninterviews bei diesen sowie bei wichtigen Akteuren der energiepolitischen Szene zunächst die materiellen (in der Offerte als "Teil-Konsense" bezeichnet) und die immateriellen Ergebnisse (unmittelbare Klimaverbesserung in der Gruppe) und die mittelbareren (dauerhafteren materiellen, z.B. Gesetze etc.) und immateriellen Auswirkungen (z.B. allgemeine Klimaverbesserung, Gewichtverschiebungen unter den Akteuren, Lernprozesse) der drei Gruppen identifiziert werden. Auf der Basis der gleichen Grundlagen wurde der eigentliche Verhandlungsprozess (Vorverhandlungsphasen, Verhandlungsphase selbst) und der Prozesskontext als erklärende Variablen für Ergebnisse und Auswirkungen untersucht.

Das in der Offerte vom 18. Dezember 1996 enthaltene Projektdesign und das dort angegebene Vorgehen konnten plangemäss eingehalten werden. Die einzige Abweichung von der ursprünglichen Planung besteht darin, dass es uns in Zusammenarbeit mit Dr. Joachim Fietkau vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gelungen ist, dank der Verwendung des gleichen Fragebogens einen systematischen Vergleich mit einem in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführten Mediationsverfahren ("Neusser Verfahren") zur Entwicklung eines Abfallwirtschaftskonzepts durchzuführen. Diese Zusatzstudie ermöglicht es zum einen, die drei analysierten Gruppenprozesse etwas besser zu situieren. Da das Neusser Verfahren professionell geleitet und wissenschaftlich begleitet worden ist, stellt sich zum Beispiel die Frage, inwiefern die Ergebnisse entsprechend besser, bzw. die Beteiligten zufriedener sind. Zum andern erachten wir es für angezeigt, ein Pilotverfahren, wie dies die mediativen Konfliktlösungs-

² Zitiert aus dem "Pflichtenheft für eine Evaluation der Konfliktlösungsgruppen" vom 18.10.1996.

bestrebungen im Rahmen des Aktionsprogramms Energie 2000 darstellen, anhand ähnlicher Erfahrungen aus dem Ausland zu reflektieren. Dieser Vergleich richtet sich sowohl an die politischen Entscheidungsträger als auch an ein eher politikwissenschaftlich interessiertes Publikum. Im Kapitel 6 stellen wir deshalb das Neusser Verfahren kurz vor und vergleichen es auf der Basis der Umfrageergebnisse mit den untersuchten Schweizer Verfahren.

Entsprechend der grossen Bedeutung, die wir in der Offerte den Kontextfaktoren beimassen, haben wir diese eingehender untersucht, als dies in anderen ähnlichen Studien der Fall ist. Wir haben dabei neue Dimensionen eingeführt und den Kontext aufgeteilt in den energiepolitischen und den allgemeinen nationalen Kontext. Anzumerken bleibt schliesslich, dass durch die Studie unsere anfängliche Hypothese, wonach die konkreten Resultate "unter den Erwartungen ausgefallen"³ seien, revidiert werden muss; in der Tat zeigt eine genauere Analyse der drei Gruppenprozesse, dass sich mit dem neuen Instrument der Konfliktlösungsgruppe insbesondere im Bereich der immateriellen Ergebnisse und Auswirkungen konkret mehr realisieren liess, als wir das auf den ersten Blick vermuteten.

Das Evaluationsverfahren erfolgte gemäss Offerte in drei Schritten (vgl. dazu auch 9.4 *Methodisches Vorgehen*): In einer ersten Phase zeichneten wir anhand der Sekundärmaterialien und der Sitzungsprotokolle die Konfliktgeschichte nach. Als nächstes widmeten wir uns der Befragung der Beteiligten der Konfliktlösungsgruppen sowie Personen aus dem energiepolitischen Umfeld. Zu diesem Zweck führten wir eine Reihe von Gesprächen mit direkt beteiligten Personen und mit Exponenten der Energiepolitik durch. Wir beschränkten uns auf Beteiligte, welche innerhalb der Konfliktlösungsgruppen eine koordinierende und leitende Funktion innehatten. Ergänzend haben wir allen an den drei Verfahren beteiligten Personen einen Fragebogen zukommen lassen, welcher auf der im Neusser Mediationsverfahren durchgeführten Umfrage basiert. Zweck dieser standardisierten Befragung war es, allen Beteiligten die Möglichkeit zu geben, sich zu den verschiedenen Verfahrensaspekten und zu den erzielten Ergebnissen zu äussern. Bei der KGÜ und der KOWA wurde er an alle im Plenum, im Ausschuss und in den Arbeitsgruppen tätigen Personen gesandt. Im Falle der KORA haben wir auf eine Befragung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der "1. Entsorgungskonferenz" verzichtet. Denn diese Konferenz war u. E. nicht wirklich Teil der KORA, sondern bildete lediglich den Auftakt für diese Konfliktlösungsgruppe. Die meisten Fragen beziehen sich zudem auf einen Prozess und sind entsprechend schwierig zu beantworten im Fall einer einmaligen Zusammenkunft, welche überdies mehr als fünf Jahre zurückliegt.

Der Rücklauf war auf Anhieb besonders bei der KGÜ sehr gross⁴. Nach Ablauf der Einsendefrist haben wir bei Personen, welche nicht geantwortet hatten, nochmals telefonisch dazu aufgefordert. Einige ehemalige KORA-Mitglieder der Arbeitsgruppe "schwach- und mittelaktive Abfälle" teilten uns mit, dass sie sich angesichts der geringen Sitzungszahl nicht in der Lage sähen, fundierte Statements abzugeben. Weitere Probleme ergaben sich dadurch, dass einige

³ Offerte vom 18. Dezember 1996, S. 1.

⁴ Bei der KGÜ haben sich 17 von 19 Mitgliedern an der Umfrage beteiligt, bei der KOWA waren es 20 von 31 und bei der KORA 11 von 20. Das ergibt eine generelle Rücklaufquote von fast 70%.

Elektrizitätswirtschaftsvertreter der KOWA nicht bereit waren, den standardisierten Fragebogen zu beantworten. Sie waren der Ansicht, dass diese Form der Befragung der Realität nicht gerecht würde. Wir haben diese Haltung akzeptiert und das Defizit an Antworten mit zusätzlichen Interviews ausgeglichen.

Auf der Basis der auf diese Weise erstellten Dokumentation (quantitative Datenanalyse, qualitative Umfrageergebnisse aus den offenen Fragen, Transkripte der Beteiligten- und der Hintergrundgespräche, chronologische Darstellung des energiepolitischen Kontexts, Konfliktgeschichten der drei Konfliktlösungsgruppen) erstellten wir in einer dritten Phase den vorliegenden Bericht. Dabei gingen wir zuerst "exploratorisch" vor, indem wir ein Inventar von besonders auffälligen Beobachtungen und Befunden erstellten. Danach sammelten wir unsere Beobachtungen entlang der Analysedimensionen: 1) Ergebnisse, Auswirkungen und Realveränderungen, 2) Prozess, 3) energiepolitischer Kontext, 4) nationaler Kontext.

Auf der Grundlage des ausführlichen Diskussionsprotokolls und der erwähnten Grundlagendokumente verfassten wir anschliessend die analytischen Teile des Schlussberichts. In einem weiteren eintägigen Reflexionsseminar wurden diese bereinigt und die entsprechenden Schlussdokumente diskutiert. Auf dieser Basis entstanden die Teile *Würdigung* und *Empfehlungen*.

Die Gliederung der Studie geht aus dem Inhaltsverzeichnis hervor. Zur Entlastung des Haupttextes haben wir verschiedene Grundlagendokumente (insbesondere eine genauere Beschreibung der Konfliktlösungsgruppen, die quantitative Auswertung unserer Umfrage und die energiepolitische Landschaftsbeschreibung) in Anhängen eingestellt; die Lektüre dieser Dokumente ist insbesondere für Personen erforderlich, die mit den drei Gruppen bisher nicht vertraut sind.

Wir möchten einleitend darauf hinweisen, dass eine abschliessende Beurteilung der KGÜ zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht ist, da deren Arbeiten noch voll im Gang sind. Eine sachgerechte Einschätzung der Ergebnisse dürfte erst Ende Jahr möglich sein, wenn die Arbeiten abgeschlossen sein werden. Entsprechende Aussagen wurden deshalb im Bericht nur dort angefügt, wo sie sinnvoll erscheinen. Sie sind mit der nötigen Vorsicht zu geniessen. Nichtsdestotrotz ist eine Evaluation des Prozesses im Sinn einer konstruktiven Kritik und eines Ansporns für die weiteren Arbeiten an sich durchaus möglich.

2. Die Schweizer Verfahren im Lichte der internationalen Erfahrungen

2.1 Internationale Entwicklungen und Erfahrungen im Bereich konsensorientierter Verhandlungsverfahren

In diesem Kapitel geht es darum, die hier untersuchten Schweizer Verfahren im Rahmen der internationalen Diskussion zu positionieren. Das soll es ermöglichen, ihre spezifischen Stärken und Schwächen sichtbar zu machen und praktikable Alternativen aufzuzeigen.

Die Zahl der Länder, in denen konsensorientierte Verhandlungsverfahren zur Lösung von Umweltkonflikten im weiten Sinne (inkl. energiepolitische, gentechnische Konflikte) angewen-

det werden, hat in den letzten Jahren zugenommen. "Pionierland" sind in diesem Bereich die USA, wo seit Mitte der siebziger Jahre ein stetiger und rascher Anstieg sogenannter alternativer Konfliktregelungsverfahren, die meist von einer neutralen Person geleitet werden, stattfindet. In Europa ist Deutschland Schrittmacher, die Schweiz liegt im Mittelfeld (vgl. Knoepfel 1995a, Weidner 1996; 1997 i.E.). Insgesamt ist die Anzahl der Fälle ausserhalb der USA absolut und besonders relativ (bezogen auf die Zahl der "Normalverfahren") recht gering. In Deutschland etwa wurden rund 50 grössere Verfahren gezählt, in denen eine neutrale Person eine vermittelnde oder prozessbegleitende Rolle spielte (Mediator GmbH 1996); in der Schweiz sind es ein knappes Dutzend (vgl. Knoepfel 1995a).

Der Einsatz solcher Verfahren gilt inzwischen als ein markantes Merkmal flexibler Politik- und Verwaltungskultur – und nicht mehr, wie anfänglich besonders in Deutschland der Fall, als neue Manipulationstechnik zur Akzeptanzsteigerung oder als Zeichen einer entscheidungsscheuen, unzulässig "paktierenden" Verwaltung. Die Verfahren zählen überdies zu den Basisinstrumenten einer modernen, integrationsfähigen Umweltpolitik (vgl. Ritter 1987, Weidner 1993, Jänicke/Weidner 1997).

Da es sich zwar um quantitativ relativ wenige, aber meistens um Verfahren zu grossdimensionierten, komplexeren und in der Tendenz hochstrittigen Bereichen (z.B. Flughafenbau, Kernkraftwerke, Abfallentsorgungseinrichtungen, Gentechnik) handelt, können einige relativ gesicherte generelle Aussagen über ihre Funktionsweise und Problemlösungskapazität in der umweltpolitischen Konfliktarena gemacht werden (vgl. Weidner 1996, Zillessen/Dienel/Strubelt 1993, Knoepfel 1995a). Diese werden im folgenden in gebotener Kürze beschrieben:

- Bezüglich der *Verfahrensgestaltung* erweist sich eine intensive Vorphase als wichtiger Erfolgsfaktor. Durch eine neutrale Person, die später nicht Moderator/Mediator sein muss, sollte mit allen relevanten Gruppen deren innere Bereitschaft zu Kompromissverhandlungen und ihre eigentlichen Verhandlungsspielräume geprüft werden. Alle Gruppen sollten sich vorab die sogenannte BATNA-Frage stellen: ob es für sie geeignetere Alternativen gibt (Best Alternative to a Negotiated Agreement). Des weiteren sind vorab die Rahmenregeln und Meilensteine des Verfahrens abzustecken; eine spezifische "Geschäftsordnung" wird dann mit Verfahrensbeginn festgelegt. Sie sollte für nicht antizipierte Entwicklungen offen sein. Auch insgesamt braucht es ein Set verbindlicher Grundregeln und Zielstellungen.
- In Verfahren mit grösserer Beteiligtenzahl erweist sich eine *unabhängige Person* zur Verfahrensdurchführung als erfolgssteigernd. Diese Person kann je nach Fallkomplexität und Teilnehmerwünschen überwiegend administrativ-technische (Faszilitator) Funktionen erfüllen, eher passiv den Verfahrensablauf unterstützen (Moderator) oder aktiv das Verfahren mitgestalten (Mediator). Sie sollte neutral sein, soziale und kommunikative Kompetenz haben sowie sich fallbezogenes Grundwissen aneignen. In komplexen und konflikthaften Fällen erweist sich ein professioneller Mediator als besonders wirksam. Ob er/sie einen eher prozess- oder effektorientierten Verhandlungsstil hat, übt relativ wenig Einfluss aus; aus der Mehrzahl untersuchter Verfahren lässt sich jedoch schliessen, dass die Teilnehmer grossen Wert auf stringente und effiziente sowie faire Verhandlungsführung legen, zeitaufwendiges "Kommunikationsbrimborium" ist weniger erwünscht.

- Bezüglich der *Beteiligtauswahl* sollten alle potentiell relevanten Gruppen angesprochen werden. Die bewusste Ausklammerung "problematischer Gruppen" erzeugt grosse Umfeld-, Implementations- und Legitimationsprobleme. Der "Verhandlungskern" sollte eine Anzahl von 25 Personen nicht überschreiten. Durch Verfahrensdifferenzierung (Arbeitsgruppen, Entscheidungsgremien, Plenum etc.) lassen sich insgesamt mehr Beteiligte einbinden, ohne das Verfahren unübersichtlich und ungestaltbar zu machen. Die für den Fall zentralen Akteure (*stakeholder, target groups*) sollten teilnehmen. Stellen sich aus deren Sicht (rechtliche etc.) Probleme, können sie einen Sonderstatus (z.B. Konsulenten, Beobachter) erhalten. Der breite Einbezug dieser Gruppen vermindert negative Kontextinterventionen und verstärkt die Realisierungsmöglichkeit erzielter Vereinbarungen. Die Beteiligten sollten anerkannte Repräsentanten ihrer Organisationen und von ihnen mit adäquaten Kompetenzen ausgestattet sein.
- Je nach *Konflikttypus* variiert das Erfolgspotential. Räumlich überschaubare Standortkonflikte sind leichter zu lösen als Policy-Konflikte (zu überregionalen/nationalen Richtungsentscheidungen), Interessenkonflikte leichter als Wertkonflikte. Gleichwohl sind Policy-Konflikte durch entsprechende Verfahrensgestaltung und insbesondere durch eine adäquate Verkopplung mit "Normalverfahren" ebenfalls konsensual regelbar. Prinzipiell können selbst sogenannte Wertkonflikte durch eine schrittweise Bearbeitung von Teilaspekten unter verschiedenen Zielsetzungen (Partialisierung) verhandelbar gemacht werden.
- *Machtasymmetrien*, die durch gesellschaftliche Strukturen vorgegeben sind, lassen sich in Konsensverfahren nicht auflösen. Es kann aber verfahrensmässige Chancengleichheit weitgehend erzielt werden durch besondere Unterstützung (Schulung, Ressourcenbereitstellung etc.) von "schwächeren Gruppen". Es ist die besondere Aufgabe eines Moderators/Mediators, die legitimen Bedürfnisse dieser Gruppen im Verfahren zu schützen und zu stützen. Die Gruppen sollten ein ausreichendes Mass an Tauschmacht ("Spiesse") haben, um als Verhandlungspartner ernstgenommen zu werden. Schliesslich zeigt sich, dass Manipulationstechniken üblicher Art im Verfahrensverlauf meist erkannt und neutralisiert werden.
- Dem Verfahren werden gegenüber "Normalverfahren" erhebliche *Vorteile* zugeschrieben. Hier werden oftmals zu hohe Erwartungen geweckt, die den Prozess später behindern und zu Frustrationen führen können. Eine Kosten- und Zeiteffizienzsteigerung im engen Sinne ist selten nachweisbar, aber dafür im Vergleich zu anderen Verfahren grössere Ergebnisakzeptanz (und damit -stabilität), Demokratiegewinne, Innovationssteigerung, Überwindung bestehender Interessenbarrieren, Förderung kooperativen Verhaltens im Rahmen gesellschaftlicher Netzwerke mit späterem Mobilisierungspotential für ähnliche Fälle (soziales Lernen) und Rationalitätssteigerung in der Sache. Insgesamt kann die politische Integrationsfähigkeit erhöht werden.
- Mit wenigen Ausnahmen (z.B. bei Einzelakteuren mit besonderen Rechtstiteln) sind die Teilnehmer Delegierte von Gruppen und Organisationen. Sie erhalten aus ihrem "*Hinterland*" (Mutterinstitution) Direktiven und müssen ihrerseits kontinuierlich Prozessergebnisse vermitteln. Diese Interaktionen müssen systematisch gestaltet werden, so dass im

Verfahren jeweils Klarheit besteht, ob erreichte Schritte auch vom "Hinterland" gebilligt werden. Das festzustellen, ist eine wichtige Moderator-/Mediatoraufgabe. Besonders in den USA sind hierzu Regeln erarbeitet worden, welche die Hinterlandeinbindung stützen.

- Durch die Verfahren werden nur selten Gesamtkonsense erzielt. Übliche *Ergebnisse* sind Teilkonsense und Kompromisse zu einzelnen Bereichen. Strittig gebliebene Themen werden manchmal an "Normalverfahren", d.h. meist an Mehrheitsentscheidungen zurückgegeben. Aber auch erzielte Klarheit darüber, was der eigentliche Restdissens ist, erweist sich für spätere Entscheidungen zuständiger Gremien als hilfreich. Selbst Verfahren ohne eigentliches konsensuales Ergebnis können unter dem Gesichtspunkt ihres demokratischen Gehalts und ihres Beitrags zur Versachlichung der Gespräche positive Wirkung haben. Im allgemeinen gibt es erhebliche Varianzen in der Ergebnisbeurteilung aus subjektiver und objektiver Sicht. Hierbei sind besonders von Aussenevaluatoren die Evaluationskriterien sichtbar zu machen. In der Realität finden auch strittige Ergebnisse ein beachtliches Akzeptanzpotential, wenn der Verfahrensablauf als fair empfunden wurde.
- In nahezu allen Verfahren spielen *Kontexteinflüsse* der verschiedensten Art (politische, rechtliche Entscheidungen; internationale Ereignisse; Umweltkatastrophen etc.) eine wichtige Rolle. Kontextgruppen und -prozesse sind deshalb so weit wie möglich durch Verfahrensvorkehrungen (Kontaktherstellung, Vereinbarungen, Netzwerkbildung, Koordinationsgremien etc.) zu berücksichtigen. Das ist in horizontal und vertikal fragmentierten Systemen (z.B. Föderalismus) schwieriger als in zentralisierten Systemen. Manchmal sind Verfahren auch weitgehend von den Vorgängen ausserhalb (z.B. politische Wahlen, Wechsel in Führungspositionen, ökonomische Konjunkturschwankungen) bestimmt. Etliche möglicherweise negativ intervenierende Kontextentwicklungen lassen sich jedoch durch entsprechende Koordinationsvorkehrungen vermeiden. In korporatistisch strukturierten Systemen fällt das prinzipiell leichter aufgrund bestehender gut organisierter Willensbildungs-/Entscheidungsmechanismen zwischen "Grossakteursgruppen"; aber auch in solchen Systemen können quasi-antagonistische Binnenkonflikte struktureller Art (z.B. Sicherung etablierter politischer Autonomieräume durch Staatsglieder) die eigentlich vorhandenen Konsensmechanismen überlagern und im speziellen Problemfall zu einer Konfrontationsstrategie führen.

Als *Fazit* dieses Überblicks kann mit Blick auf die besonders relevanten Faktoren für erfolgreiche Konsensverfahren gesagt werden: Bei der Gestaltung und Durchführung solcher Verfahren ist besonderes Augenmerk zu legen auf die Vorphase, klare und konsenterte Verfahrensregeln (inkl. Zielsetzungen) und adäquate Kontextanbindung. Die Gestaltung des Verfahrens an sich hat also einen zentralen Stellenwert.

Je nach *Konflikttypus* variieren die notwendigen Voraussetzungen der Verfahrensgestaltung wie auch die Erfolgsaussichten. Eine übliche Typologie unterscheidet Policy-, Standort- und Sanierungskonflikte. Entsprechend dieser Reihenfolge nehmen üblicherweise Ansprüche an Verfahrensgestaltung ab und Erfolgsaussichten zu. Bei den drei schweizerischen Konfliktlösungsprozessen im Rahmen des Aktionsprogramms "Energie 2000" handelt es sich primär um einen Policy-Konflikt (KORA) und um eine Kombination aus Standort- und Policy-Konflikt

(KGÜ, KOWA). Darüber hinaus stehen alle drei in einem sachlich, politisch und ökonomisch systematischen Zusammenhang und in übergreifender Perspektive auch in einem verfahrensmässigen Zusammenhang, wenn man die Zielsetzung des Bundes bei Etablierung des Aktionsprogramms und diesen Dialog selbst als Rahmenverfahren betrachtet.

Damit handelt es sich insgesamt um ein äusserst komplexes und in Teilbereichen sehr konfliktreiches konsensorientiertes Verfahren, das hier aufgelegt wurde, zu dem es unseres Wissens keine ausländischen Vorbilder gibt. Die bisherigen Policy-Dialoge in den USA (etwa zu einem Branchenkodex, sektorspezifischen Rechtsregelungen) wie auch die kooperativen und recht erfolgreichen Verfahren zur Energiepolitikgestaltung in Kalifornien (vgl. Mazmanian 1995), das moderierte Diskursverfahren zu Fragen der Gentechnologie in Deutschland (vgl. van den Daele 1996), die Konsensuskonferenzen in Dänemark (etwa zur Gentechnik in der Landwirtschaft, Zukunft des Automobilverkehrs) oder die Verfahren zu freiwilligen Umweltvereinbarungen ("covenants") für einzelne Branchen in den Niederlanden (vgl. Bressers/Plettenburg 1997; Hanf/Koppen 1994) oder schliesslich das in Deutschland bislang "wagemutigste" Mediationsprojekt zur Standortsuche für einen Grossflughafen im Raum Berlin-Brandenburg sind hinsichtlich räumlichen Umfangs, Komplexität, ökonomischer Relevanz und Vielzahl relevanter Akteursgruppen erheblich kleiner dimensioniert.

Insofern handelt es sich bei den schweizerischen Verfahren, wenn sie als Ganzes gesehen werden, aus international vergleichender Sicht eindeutig um *Pionierverfahren*, wo auf hierfür zugeschnittene Konzepte und Erfahrungen anderer Länder weitgehend nicht zurückgegriffen werden konnte. Insofern ist Neuland betreten worden, auch indem im Schnittbereich von zwei "schwierigen" Politikbereichen (Energie- und Umweltpolitik) verhandelt wird. Bei solchen Unternehmungen treten natürlicherweise mehr Probleme auf als bei Projekten, wo schon gewisse Routineerfahrungen bestehen. Gleichwohl gehört es in solchen Situationen zur üblichen Praxis, den Wissensstand zumindest annähernd vergleichbarer Verfahren systematisch zu erheben.

Soll auf dem Gebiet der Umweltpolitikinstrumente Neuland betreten werden, ist es üblich und rational, auf Erfahrungen in anderen Ländern mit zumindest ähnlichen Problemkonstellationen zu rekurrieren. Verschiedene Länder haben dies beispielsweise bezüglich Mediationsverfahren in nahezu systematischer Weise getan: Das niederländische Umweltministerium studierte US-Mediationsverfahren und trainierte behördliche Mitarbeiter entsprechend, auch mit Hilfe von US-Experten, bevor konsensorientierte Verhandlungsverfahren auf breiter Ebene eingeführt wurden (vgl. de Soet 1988); ähnliches geschah in Deutschland im Falle der zwei grossen Pionierverfahren im Umweltschutz ("Neuss", "Münchehagen"; vgl. Dally/Weidner/Fietkau 1994). Dabei wurden insbesondere Aspekte der Verfahrensgestaltung und der Mediationstechnik studiert.

Soweit sich aus unseren Dokumentenanalysen, schriftlichen und mündlichen Befragungen erschliessen lässt, sind die Schweizer Verfahren ohne eine vorgängige systematische Untersuchung ausländischer Verfahren bzw. ohne systematische Orientierung an bestehenden ausländischen Konzepten "aus der Taufe gehoben" worden (abgesehen von einer kursorischen Bezugnahme auf einen Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung von Nationalrätin Ursula Mauch über

Mediationsverfahren). Ein Ansatz dazu wurde unternommen, indem Prof. Dr. Hanspeter Kriesi, Politologe an der Universität Genf, eingeladen wurde, an der "1. Entsorgungskonferenz" am 18./19. November 1991, einen Vortrag zur allgemeinen Beurteilung der Entscheidungs- und Konfliktsituation zu halten. Dieser nahm in seinem Vortrag bezug auf die in Deutschland laufenden Erfahrungen. Zum Zeitpunkt der Einrichtung der Konfliktgruppen gab es schon etliche, relativ zugänglich praxisorientierte Publikationen, auch "Handleitungen", zu alternativen Konfliktregelungsverfahren (vgl. für viele Bacow/Wheeler 1984, Fisher/Ury 1981, Susskind/Bacow/Wheeler 1983, Lake 1980, Mernitz 1980, Susskind/Cruikshank 1987). Hierin ist der Schwerpunkt insbesondere auf die adäquate Verfahrensgestaltung, -durchführung und auf die Mediatorrolle und diesbezügliche Kompetenzen gelegt.

Die Schweizer Verfahren sind allerdings *nicht* als Mediationsverfahren konzipiert worden; bewusst wurden die Gruppen am Anfang z.T. "Konfliktgruppen" und nicht "Konfliktlösungsgruppen" genannt. Gleichwohl: Trotz dieser unterschiedlichen Grundausrichtung enthalten sie zahlreiche ähnliche Elemente zu den in der Literatur besprochenen alternativen Konfliktregelungsverfahren im Umweltschutz, was eine Orientierung an diesen in sinnvoller Weise ermöglicht hätte.

2.2 Anforderungen an den Mediator

Im Fall der "assistierten Verhandlung" (Susskind/Cruikshank 1987) kommt der Wahl des unabhängigen Gesprächsleiters eine besondere Bedeutung zu. Die folgenden Ausführungen beziehen sich primär auf den Typus "aktiver Mediator", der sich vom "passiven Mediator" (Moderator) insbesondere dadurch unterscheidet, dass er sich auch an einer "sachlich guten" Konfliktlösung orientiert und möglicherweise im Verfahren nicht vertretene Interessen mit berücksichtigt. Daraus ergibt sich im Vergleich zum passiven Mediator eine stärkere Akzentuierung der "Helferrolle", was wiederum ausreichende fachliche Qualifikationen voraussetzt. Abgesehen von dieser unterschiedlichen Akzentuierung eines Kriteriums sind alle anderen Kriterien, die das Profil des (aktiven oder passiven) Mediators nach Stand der Fachliteratur ausmachen sollen, identisch (vgl. Susskind/Cruikshank 1987, Nierenberg 1986, Goldberg et al. 1992, Bacow/Wheeler 1984). Hieraus ergeben sich die "Kardinalskriterien", die jeder Mediator erfüllen sollte:

- *Neutralität/Unabhängigkeit*: Er soll keine verpflichtenden Verbindungen zu den Hauptakteursgruppen haben, sofern es eine entsprechende "Vorgeschichte" gibt, muss diese explizit gemacht werden; er soll alle Interessenbeteiligten gleichwertig behandeln. Hilfreich ist es, wenn er "reputation for fairness" hat.
- *Kompetenz*: Zum einen soll er *sozialkommunikative* Kompetenz haben, d.h. schlichtweg "gut mit Menschen umgehen können". Darüber hinaus muss er spezielle kommunikative Fähigkeiten für die Gestaltung und Moderation des Gruppen- und Aushandlungsprozesses haben; hierbei ist eine Ausbildung im speziellen Gebiet des Umweltkonfliktmanagements - wie sie in den USA und Kanada von zahlreichen Institutionen angeboten wird - hilfreich. Zum zweiten ist ein ausreichendes (falltypisch variierendes) Ausmass an *sachlicher* Kompe-

tenz vonnöten, d.h. Erfahrungen und Grundwissen zum behandelten Problemgebiet (inkl. ein gewisses Kontextverständnis, z.B. über rechtliche, politische, ökonomische Bedingungen). Zu vermeiden ist allerdings, dass die grosse Qualifikation des Mediators auf dem verhandelten Konfliktgebiet zu einer einseitigen Wahrnehmung der Problemlösungsvorschläge anderer durch ihn führt; insofern hat es sich als vorteilhaft erwiesen, wenn es sich nicht um einen ausgewiesenen Experten auf dem Konfliktgebiet selbst handelt.

Diese "Kardinalskriterien" sollte ein Mediator in ausreichender Weise erfüllen, absolute Standards gibt es aber auch hier nicht. Es hängt jeweils von dem Fall selbst ab, welches Kriterium eine stärkere Betonung erfährt. Darüber hinaus können natürlich weitere Eigenschaften eines Mediators eine mehr oder minder wichtige Rolle spielen. So kann es in einigen Fällen wichtig sein, dass der Mediator eine grosse *Reputation* in sozialer, wissenschaftlicher etc. Hinsicht hat; auch ein guter *professioneller Ruf* mit Bezug auf Mediationstätigkeiten (bisherige Tätigkeitsgebiete und Ergebnisse) kann notwendig oder hilfreich sein. Handelt es sich nicht um einen hauptberuflich tätigen Mediator, so ist auf jeden Fall sicherzustellen, dass diese Person ("ehrenamtlicher Mediator/Milizmediator") ausreichend Zeit für die Bearbeitung des Falles zur Verfügung hat, und hierbei insbesondere in Rechnung stellt, dass der Zeitaufwand erheblich grösser werden kann, als ursprünglich angenommen wurde.

Die Auswahl eines bestimmten "Mediatorstypus" hängt, wie gesagt, wesentlich von den Eigenschaften des zu behandelnden Konfliktfalles (Komplexität, Brisanz, politisch-ökonomische Bedeutung etc.) selbst ab. Daneben spielen bei der Auswahl Praktikabilitätsgründe (z.B. erwünschte Ortsnähe) und Ressourcenfragen (verfügbares Budget für Mediatorstätigkeiten) eine Rolle bei der Auswahl. So wird man beispielsweise eine "Berühmtheit" oder "hochstehende Person" nur in ganz besonderen Konfliktfällen einsetzen, wo sich diese mit dem ganzen Gewicht ihrer Reputation einer brisanten, besonders verfahrenen (verfuhrwerkten) Sache annimmt. Wenn dies auch in bestimmten Situationen sinnvoll sein kann, ist damit doch oftmals das Problem verbunden, dass diese Person von den Beteiligten in starkem Masse als "deus ex machina" wahrgenommen wird, die das Problem schon irgendwie lösen wird. Des weiteren kann es in bestimmten Fällen auch sinnvoll sein, einen *ausländischen* Mediator einzusetzen. Das gilt vor allem für die Fälle, wo es unter sachlichen Gesichtspunkten keine geeigneten Kompetenzen im Lande selbst gibt oder wenn die spezielle Konfliktlage dies erfordert, z.B. wenn der Streit auch eine landsmännische Dimension hat, also unterschiedliche Volksgruppenzugehörigkeiten eine Rolle spielen. Dies ist aber meist nur bei politisch schwerwiegenden Konflikten der Fall, die in aller Regel ausserhalb des "Umweltkonfliktbereichs" liegen (z.B. Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern; im ehemaligen Jugoslawien; Landeigentumsstreitigkeiten in Nicaragua).

Vor dem Hintergrund dieser genannten Aspekte ist auch die Frage zu beurteilen, ob ein "Milizmediator" oder ein "Profi-Mediator" die bessere Wahl wäre. Darüber hinaus ist hierbei im weiteren zu berücksichtigen, dass ein "Profi-Mediator" in aller Regel zusätzliche Vorteile bietet: Praxiserfahrung, spezifische Ausbildung und institutionelle Infrastruktur. Das bedeutet aber nicht, dass es sich um einen Mediator aus einer *kommerziellen* Institution handeln muss. Es gibt, vor allem in den USA, sog. non-profit und kommerzielle Mediationsorganisationen,

die vergleichbare professionelle Standards erfüllen. Bei den non-profit-Organisationen handelt es sich meist um gemeinnützige Organisationen (z.B. Conservation Foundation in Washington, D.C., Keystone Center in Colorado), die Umweltmediationszentren eingerichtet haben. Ausserdem gibt es besonders in den USA staatliche oder staatlich geförderte Einrichtungen, die Ausbildung und Vermittlung von Mediatoren anbieten. Weiterhin gibt es speziell geschulte "administrationsinterne" Mediatoren, die aber meistens zur Regelung intra- und interadministrativer Konflikte eingesetzt werden, da Aussenbeteiligte sie häufig als parteiisch ansehen. Schliesslich gibt es einen expandierenden Markt (auch in der Bundesrepublik Deutschland) rein privatwirtschaftlich organisierter Mediationsinstitutionen, wobei sich einige auf besondere Konflikttypen spezialisieren und/oder auf bestimmten Umweltgebieten eine besondere Kompetenz erarbeitet haben. Inzwischen gibt es in den USA auch "Mediatorprofil-Listen" (*roster*), in denen Mediatoren und ihre Schwerpunktgebiete aufgeführt werden. Diese Listen werden meistens von staatlichen Einrichtungen in Kooperation mit unabhängigen Sachverständigen oder von Fachverbänden (Federal Mediation and Conciliation Service, American Arbitration Association etc.) aufgestellt, um sicherzustellen, dass die genannten Personen bestimmten allgemein konsentierten Minimalkriterien (die etwa von der Society of Professionals in Dispute Resolution, SPIDR, aufgestellt werden) genügen. Solche "roster", wie sie in den USA genannt werden, dienen vor allem der Informationshilfe für staatliche Einrichtungen.

Als kurzes Fazit lässt sich angesichts der Differenzierung der Mediationsszene in den fortgeschrittenen Ländern sowie aufgrund vorliegender Praxiserfahrungen ziehen, dass eine eindeutige und generelle Zuordnung von Vor- und Nachteilen zu den Organisationstypen "Milizmediator" vs. "Profi-Mediator" nicht möglich ist. Die Institutionalisierung und Professionalisierung der Mediatorrolle in den USA war ja auch weitgehend Ergebnis der erfolgreichen Aktivitäten von zunächst "Amateur-Mediatoren". In aller Regel kann man jedoch davon ausgehen, dass die Professionalisierung (und damit einhergehende Marktkonkurrenz) zu einer Verbesserung der Kompetenzen auf diesem Gebiet geführt hat. Gleichwohl ist auch in den USA der Typus Mediator eher eine Seltenheit, der allein auf sich gestellt grosse und komplizierte Konfliktfälle bearbeiten kann. Insofern hat sich besonders bei komplexen Streitfällen, in denen beispielsweise wissenschaftliche Unsicherheiten eine zentrale Rolle spielen, die Bildung eines Teams von mehreren Mediatoren bewährt (z.B. eine Kombination aus einem Experten für Kommunikations- und Verfahrensfragen mit einem Experten für wissenschaftlich-technische Fragen). In solchen "Kombinationsfällen" kommt es auch vor, dass ein Mediatorteam aus einem "Miliz-" und einem "Profi-Mediator" gebildet wird - eben so, wie es für den Fall die vermutlich erfolgversprechendste Kombination ist. Die gewählte Art denkbarer Kombinationen sollte von den besonderen Anforderungen des jeweiligen Falles und den vorhandenen Ressourcen abhängen; es hat sich aber als Regel bewährt, eine "Federführung" im Mediatorteam festzulegen und diese dem "Prozessmediator" (kommunikative Kompetenz) zu übertragen.

2.3 Die Rolle ausländischer Erfahrungen in den Schweizer Verfahren: "Internationales Politiklernen"

In der umweltpolitischen Diskussion allgemein wie besonders in konkreten Konfliktfällen ist es üblich, dass Akteursgruppen auf ausländische Konzepte und Erfahrungen zur Unterstützung ihrer Argumente bzw. zur Unterminierung der von anderen Gruppen vorgebrachten Argumente verweisen (vgl. Jänicke/Weidner 1997). Das betrifft ein breites Spektrum an Aspekten: Meist sind sie rechtlicher, technischer, ökonomischer oder strategischer Art. Der internationale Vergleich hat hier sozusagen eine strategisch-taktische Funktion. In Deutschland beispielsweise sind etliche wichtige umweltpolitische Instrumente auf diese Weise in die politisch-gesellschaftliche Diskussion und schliesslich in das bestehende Regelungs- und Institutionssystem gebracht worden (z.B. UVP, Umwelthaftungsregeln, Monitoring-Systeme). Bei konkreten Standort-, besonders bei Genehmigungsverfahren spielte der Stand der internationalen Technik (z.B. Rauchgasentschwefelungsanlagen, Katalysatoren) oder von innovativen Instrumenten (least-cost planning, Energieeffizienzberatung etc.) oftmals eine hervorgehobene Rolle bei der Interessendurchsetzung und schliesslichen Entscheidung. Im Neusser Verfahren zum Abfallwirtschaftskonflikt war das damals gerade in Entwicklung begriffene Thermosteact-Verfahren wichtiger Argumentationsstoff der Gegner einer Müllverbrennungsanlage und stellte die mögliche Brücke zwischen den konträren Standpunkten "heisse" versus "kalte" Müllbehandlungsverfahren dar.

In den drei Schweizer Verfahren fällt bezüglich aller Akteursgruppen auf, dass dieser Argumentationstypus nur selten angewendet wurde: In der KGÜ wurde auf die Unterboden-Verkabelungspraxis in Frankreich verwiesen, in der KORA wurden im Ausland bestehende Behandlungstechniken radioaktiver Abfälle debattiert und mit einem gemeinsamen Besuch der Wiederaufarbeitungsanlage in Sellafield (GB) verbunden.

3. Genese und Stellenwert der Konfliktlösungsgruppen im Aktionsprogramm Energie 2000

Die Abstimmungsergebnisse vom 23. September 1990 (Annahme des Energieartikels und der Moratoriumsinitiative, Ablehnung der Ausstiegsinitiative) setzten für die schweizerische Energiepolitik neue Rahmenbedingungen. Diese Volksentscheide wurden durch die Bundesbehörden als Handlungsauftrag zur rationellen Energieverwendung und zur Förderung erneuerbarer Energien aufgefasst. Gestützt auf die Vorarbeiten von verschiedenen Expertengruppen (d.h. GEK 1978, EEK 1981 und EGES 1988), auf das energiepolitische Programm der Kantone (seit 1985) und auf mehr als 100 informellen Gespräche zwischen dem EVED bzw. BEW und einem breiten Kreis energiepolitischer Akteure, gab Bundesrat A. Ogi fünf Wochen nach der Abstimmung Anfang November 1990 die Umriss des Aktionsprogramms Energie 2000 bekannt. Bei dieser Gelegenheit betonte der EVED-Vorsteher die Notwendigkeit, vom alten Atomenergiegrabenkrieg Abschied zu nehmen und einen eigentlichen Energiefrieden einzuleiten. Das im Februar 1991 vom Bundesrat bewilligte Aktionsprogramm ist in dreierlei Hinsicht innovativ (vgl. INTERFACE 1997: 19ff.):

- *Management by objectives*: Es werden quantitative Oberziele für das Jahr 2000 festgelegt.
- *Partnerschaft Staat-Private*: Die Vollzugsstruktur von Energie 2000 sieht eine enge Kooperation von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten vor.
- *Energiefriede*: Der Energiefriede soll eine Grundvoraussetzung für den Erfolg der neuen Energiepolitik und damit auch ein qualitatives Ziel des Aktionsprogrammes bilden. Unter allen Betroffenen soll ein Dialog über umstrittene energiepolitische Fragen eingeleitet werden. Dabei soll insbesondere die seit Mitte der 70er Jahre dauernde Auseinandersetzung um die Kernenergie entspannt werden. Um diesen «Waffenstillstand» (vgl. das französische Wort "armistice énergétique") zu sichern, strebt Energie 2000 eine klare Abgrenzung der konflikthaften von den konsentierten Themen an. Dadurch bezweckt man eine verstärkte Zusammenarbeit aller Akteure bei der allseits akzeptierten rationellen Energieverwendung und Förderung erneuerbarer Energien sowie eine sachlichere Diskussion über kontroversen Fragen.

In der ersten Version des Aktionsprogramms vom Februar 1991 wird die Idee des Energiefriedens als Grundbedingung einer Kursänderung der Energiepolitik zwar hervorgehoben; sie enthält jedoch weder eine definitive Auflistung der zu bearbeitenden Konfliktthemen, noch einen Vorschlag für ein konkretes Diskussions- und Verhandlungsforum. Im ersten Organigramm von Energie 2000 erscheinen die Konfliktlösungsgruppen noch nicht. Die Autoren des EVED erwähnen aber, dass der Ausbau der Wasserkraft und der Übertragungsleitungen, die Bewirtschaftung der radioaktiven Abfälle sowie die Tarife von leitungsgebundenen Energien mögliche Gegenstände von multilateralen Gesprächen sein könnten (EVED 1991a: 25). Bei ihrer offiziellen Stellungnahme zu jener ersten Version von Energie 2000 schlagen die Umweltorganisationen ähnliche Themen für einen Dialog vor. Sie erweitern die Themenliste mit der gesamten Kernenergieproblematik (EVED 1991a: Anhang 9). Die Vertreter der Energiewirtschaft und der Kantone schlagen hingegen explizit keine konkreten Inhalte und Modalitäten für energiepolitische Gespräche vor.

Zwischen Februar und September 1991 erfährt das Aktionsprogramm zwei wichtige inhaltliche und organisatorische Änderungen. Seine zweite Version kündigt die Gründung von vier Aktionsgruppen in den zielbezogenen Bereichen Brennstoffe, Treibstoffe, Elektrizität und regenerierbare Energien an. Zudem sollen nach dem Willen des BEW drei Konfliktlösungsgruppen zu den Themen *Radioaktive Abfälle* (KORA), *Übertragungsleitungen* (KGÜ) und *Wasserkraft* (KOWA) gegründet werden (EVED 1991b: 25-26). Der Wunsch der Umweltorganisationen nach neuen Diskussions- und Verhandlungsgremien hat sich also ziemlich rasch in Gestalt der Schaffung solcher Konfliktlösungsgruppen erfüllt. Zu bemerken ist jedoch, dass die drei Konfliktlösungsgruppen im einzelnen unterschiedliche Vorgeschichten haben und ihre Arbeiten tatsächlich nicht zum gleichen Zeitpunkt aufnehmen (vgl. Kapitel 4 *Beschreibung der drei Verfahren*). Tabelle 1 zeigt summarisch, in welchem Rahmen und wann die drei Konfliktlösungsgruppen gebildet wurden.

Tabelle 1: Entstehungsgeschichte der drei Konfliktlösungsgruppen

Neue politische Rahmenbedingungen	Offizielle Lancierung von Energie 2000	Erste Überarbeitung von Energie 2000	Beginn der Konfliktlösungsgruppen
ab September 1990	Februar 1991	September 1991	ab November 1991
Abstimmungen und informelle Gespräche zwischen dem EVED und den Akteuren der Energiepolitik	Kritik an den beiden Ausbauzielen (Kern- und Wasserkraft) seitens der Umweltorganisationen	Schaffung von drei Konfliktlösungsgruppen (zu den beiden Ausbauzielen) offiziell angekündigt	KORA: ab Dez. 1991 KOWA: ab Aug. 1992 KGÜ: ab Mai 1993

Insgesamt kann man aus der Entstehungsgeschichte der drei Konfliktlösungsgruppen des Aktionsprogramms Energie 2000 folgende vier Folgerungen ziehen:

- *Energie 2000, Energiefriede und Konfliktlösungsgruppen:* Mit der speditiven Lancierung des Aktionsprogramms Energie 2000 streben die Bundesbehörden einen energiepolitischen Wandel an. Der Energiefriede bildet eine Grundbedingung für das Erreichen konsensfähiger Stabilisierungs- und Förderungsziele bis zum Ende des Moratoriums (d.h. rationelle Energieverwendung und Förderung erneuerbarer Energien). Umgekehrt ruft die Programmleitung Konfliktlösungsgruppen ins Leben, um die konflikthafte Themen aus der energiepolitischen Diskussion auszuklammern, und um dadurch den Vollzug von staatlichen Massnahmen und privaten Aktionen nicht zu verhindern bzw. zu verspäten.
- *Interessenlage und Auswahl der Konfliktthemen:* Die radioaktiven Abfälle, die Wasserkraft, und die Übertragungsleitungen werden als prioritäre Diskussionsthemen ausgewählt, weil sie alte Konflikte zwischen Energiewirtschaft und Umweltorganisationen sowie zwischen Bund und Kantonen darstellen. Die Auswahl dieser Themen, deren zwei erste auch in unmittelbarem Zusammenhang mit den Ausbauzielen des Aktionsprogramms Energie 2000 stehen, scheint nicht besonders schwierig gewesen zu sein. Alle Betroffenen waren daran direkt interessiert. Die Umweltorganisationen kritisierten die Formulierung der beiden angebotsorientierten Ausbauziele, hatten damit aber keinen Erfolg. Die Konfliktlösungsgruppen boten ihnen daher eine Chance, ihre Argumente erneut in die Diskussion einzubringen. Viele Ausbauprojekte der Energiewirtschaft waren auf dem Rekursweg blockiert (z.B. Übertragungsleitung Galmiz-Verbois, Wasserkraftprojekt Cleuson-Dixence, Untersuchung des möglichen Endlagerstandortes Ollon). Das Aushandeln von möglichen freiwilligen Übereinkünften mit den Opponenten im Rahmen der Konfliktlösungsgruppen bildete demzufolge einen Anreiz für die Vertreter der Wirtschaft und der Kantone, an solchen Verhandlungen teilzunehmen. Schliesslich war der Bund daran interessiert, die bisherigen verwaltungsinternen und -externen Vorarbeiten in der Energie-, der Naturschutz- und der Gewässerschutzpolitik zu konkretisieren und zu koordinieren. Dieser Handlungsdruck auf die Bundesbehörden ist um so grösser, als auf Bundes- und Kantonsebene Abstimmungen über Gesetzesrevisionen und Volksinitiativen anstanden (z.B. Restwassermengen). Die Bundesverwaltung war also primär daran interessiert, Konsenslösungen zu produzieren, die von allen Zielgruppen und Betroffenen akzeptiert und vollzogen werden und die später auch die Entwicklung und gesetzliche Verankerung juristisch-formeller Verfahren ermöglichen sollten..
- *Ausgangspunkte und Vorarbeiten der Verhandlungen:* Die drei Konfliktlösungsgruppen beginnen ihre Arbeiten nicht zum gleichen Zeitpunkt; ausserdem war der Stand ihrer Sachkenntnisse sehr unterschiedlich. Diese Unterschiede lassen sich mit der politischen Brisanz

des jeweiligen Diskussionsthemas (z.B. Kernenergie als Damoklesschwert), der Suche nach Verhandlungspartnern und einem akzeptierten Mediator, den Vorarbeiten in- und ausserhalb der Bundesverwaltung (z.B. erste Entsorgungskonferenz bei KORA, Arbeitsgruppe BEW/BUWAL/BWW bei der KOWA) und mit kontextuellen Variablen (z.B. KOWA erst nach Abstimmung über Gewässerschutzvorlagen) erklären.

- *Offener Prozess, "alleinstehendes" Experiment:* Aufgrund der offiziellen Dokumente und der durchgeführten Interviews lassen sich die Konfliktlösungsgruppen als gesellschaftliches Experiment bezeichnen. Abgesehen von den im Vergleich zu gewöhnlichen Kommissionen recht vage formulierten Mandaten wurden keine präzisen Erwartungen an die Verhandlungsergebnisse vorgegeben, und die Festlegung der konkreten Organisationsmodalitäten oder des Zeitrahmens wurden den beteiligten Parteien ganz überlassen.

4. Beschreibung der drei Verfahren⁵

4.1 Konfliktlösungsgruppe Radioaktive Abfälle (KORA)

Die KORA tagte zwischen November 1991 und Dezember 1992 in insgesamt einer Plenumssitzung (1. Entsorgungskonferenz), 2 Ausschusssitzungen und 11 Arbeitsgruppensitzungen (10 der AG "Wiederaufarbeitung" und 1 der AG "Schwach- und mittelaktive Abfälle").

Anlass Das durch das Volk gutgeheissene Moratorium in der Kernenergie und der gleichzeitig aber abgelehnte Ausstieg aus dieser Form der Energiegewinnung sind sinnbildlicher Ausdruck für die damalige politische Pattsituation. Weder kann ein Projekt umgesetzt werden noch sagt die Mehrheit Ja zum Ausstieg. Diese Blockierung manifestiert sich auf krasse Weise in der Entsorgung radioaktiver Abfälle, wo eine Lösung seit Jahren kaum näher rückt. Es stehen der Standortentscheid der NAGRA und ihr Gesuch um eine Rahmenbewilligung für ein Endlager für schwach- und mittelaktive Abfälle an.

Organisation Auf Anregung der Umweltorganisationen lädt das Bundesamt für Energiewirtschaft Vertreter der Elektrizitätswirtschaft und der NAGRA sowie der Umweltorganisationen aber auch Spezialisten ein, für die "1. Entsorgungskonferenz" vom 18./19. November 1991 Delegierte zu bezeichnen. Die Teilnahme von Greenpeace ist aufgrund ihrer aktionistischen Kampagnen im Vorfeld der Konferenz sehr umstritten. (Für die Zusammensetzung vgl. Anhang, 9.5 *Zusammensetzung der Konfliktlösungsgruppen*, S. 86)

Fragestellung Der mit der "1. Entsorgungskonferenz" einsetzende KORA-Prozess hat kein vom Bundesrat vorgegebenes Mandat. Sie muss die Art und Weise, wie sie sich der heiklen Entsorgungsfrage nähern sollte, selber finden. Sie wendet sich zuerst der für den Konflikt weniger zentralen Frage zu, ob die Wiederaufarbeitung der direkten Endlagerung vorzuziehen sei und kümmert sich erst in einer zweiten Runde um konkrete Entsorgungskonzepte. Die Streitpunkte in der ersten Arbeitsgruppe "Wiederaufarbeitung" sind denn auch wenig fundamental. Wirtschaftlich gesehen ist die Wiederaufarbeitung auch für die Betreiber von KKW wenig interessant geworden, aber sie sind vertraglich gebunden und wollten sich

⁵ Die ausführlichen Fallbeschriebe finden sich im Anhang 9.6. Da sowohl bezüglich der KORA als auch bezüglich der KOWA schon einiges an Sekundärmaterial vorhanden ist, sind jene Beschriebe etwas weniger ausführlich.

für die Zukunft möglichst wenig Entscheidungsfreiheit nehmen lassen. Die grösste Erschwernis in dieser Arbeitsgruppe ist der grundsätzliche Zusammenhang dieser Frage mit der Frage der (End-) Lagerung radioaktiver Abfälle. Die Umweltverbände weigern sich aus politisch-strategischen Gründen, optimale Lösungen (wirklich sichere gibt es ihrer Meinung nach nicht) zu suchen und zu akzeptieren, solange als noch immer weitere Abfälle produziert würden. Deshalb lehnen es die Umweltorganisationen strikte ab, über Endlagerstandorte zu diskutieren.

- Arbeitsweise* An der "1. Entsorgungskonferenz" werden die grundlegenden Weichen für die Arbeit der KORA gestellt und die Diskussionsthemen bestimmt. Es ist vorgesehen, dass jeweils nach abgeschlossener Arbeit einer Arbeitsgruppe die Entsorgungskonferenz etwa einmal jährlich als Plenum zusammentritt, wozu es allerdings in Folge des Abbruchs der Gespräche gar nicht kommen soll. Ein weiteres Arbeitsgefäss der KORA ist der Ausschuss, der alle Parteien umfasst, und welcher für den ganzen KORA-Prozess eine Leitungsfunktion übernimmt. Er tritt etwa halbjährlich zusammen, pflegt dazwischen aber informelle Kontakte zu der regelmässig tagenden Arbeitsgruppe. Vorgesehen sind drei Arbeitsgruppen, die jeweils für die Behandlung eines Unterthemas der Entsorgungsproblematik zuständig sein sollen. Die erste Arbeitsgruppe zum Thema Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente tagt insgesamt zehnmal (ungefähr im Monatsrhythmus). Die zweite Arbeitsgruppe zum Thema schwach- und mittelaktive Abfälle tagt lediglich einmal, weil sich die Umweltorganisationen als Reaktion auf den bundesrätlichen Entscheid vom 14. Dezember 1992, dem KKW Mühleberg eine 10%-igen Leistungserhöhung zu gewähren, aus den Gesprächen zurückziehen. Für die Umweltorganisationen ist diese Leistungserhöhung ein klarer Bruch mit dem in der Verfassung verankerten Moratorium. Sie ist nach ihrer Auffassung ein fundamentaler Vertrauensbruch. Die dritte Arbeitsgruppe zu Fragen der Struktur der Bundesverwaltung im Bereich Sicherheitskontrolle der KKW wird in der Folge gar nicht erst konstituiert.
- Mediator* In einer kleinen Vorbereitungsgruppe, welche alle Parteien umfasst, wird nach möglichen, allseits akzeptierten Moderatoren gesucht. Man einigt sich darauf, Herrn Nüesch, Präsident der ETHZ anzufragen, der dafür gewonnen werden kann. Er leitet die Entsorgungskonferenz und den Lenkungsausschuss.
- Netzwerk* Die "Ausführenden", die in der "1. Entsorgungskonferenz" in erster Linie von der NAGRA vertreten werden, beziehen für die Arbeitsgruppen auch die Elektrizitätswirtschaft als Abfallproduzenten ein. Die Spezialisten sind, wie das im Bereich der Kernenergie zumeist der Fall ist, institutionell stark verbunden mit den (auftragsgemäss) die Kernenergie fördernden Forschungseinrichtungen. Auf der Seite der Umweltorganisationen sind die Schweizerische Energiestiftung (SES) und, in geringerem Ausmass, Greenpeace federführend. Elektrizitätswirtschaft und Umweltorganisationen konstituieren Begleitgruppen, die aber ihre Funktion als Prozessbegleiter nur sehr zurückhaltend ausüben.
- Ergebnisse* An materiellen Ergebnissen wird ein Schlussdokument der ersten Arbeitsgruppe vorgelegt, das aber nie verabschiedet wird, weil sich die Umweltorganisationen kurz davor, im Gefolge des bundesrätlichen Entschiedes zu Mühleberg vom 14. Dezember 1992, aus dem Prozess zurückziehen. Im Verlaufe der Gespräche verbessert sich das Gesprächsklima vor dem Mühlebergentscheid deutlich.
- Reaktionen* Kurz nach der "1. Entsorgungskonferenz" tritt Greenpeace mit einem "Faktenordner" zum Thema Atommüll an die Öffentlichkeit. Die Organisation

gibt damit ihrer Befürchtung Ausdruck, dass diese Konfliktlösungsgespräche ihre Basismitglieder zu Unrecht beruhigten und damit ihr Protestpotential geschwächt werde. Der Abbruch der Gespräche wird in den Medien breit und kontrovers diskutiert.

Kontext Im Aktionsprogramm Energie 2000 ist das Ziel einer 10%-igen Leistungserhöhung der KKW festgeschrieben. Dieses Ziel wird von den Umweltorganisationen nie akzeptiert. Es kommt zu heftigen Auseinandersetzungen darüber, wie dieser Passus in das Aktionsprogramm gekommen sei. So hängt die Frage der Leistungserhöhung während der ganzen Zeit wie ein Damoklesschwert über dem KORA-Prozess, und sie bringt diesen schliesslich auch zum Scheitern.

4.2 Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft (KOWA)

Die KOWA tagte zwischen August 1992 und Juli 1995 in insgesamt 6 Plenumsitzungen (davon ein Hearing), 15 Ausschusssitzungen und etwa 20 Arbeitssitzungen.

Anlass Das Ausbaupotential bestehender bzw. neuer Projekte zur Nutzung der Wasserkraft ist politisch umstritten. Umweltorganisationen kämpfen vehement gegen neue Projekte und können mit Einsprachen und politischen Interventionen die Betreiber von Wasserkraftanlagen empfindlich behindern, so dass beide Seiten am Ausloten möglicher Kompromisse interessiert sind.

Organisation Der VSE als Vertreter der Wasserkraftproduzenten im Rahmen von Energie 2000, die Umweltorganisationen und die Kantone als Inhaber der Gewässerhoheit werden vom Bundesamt für Energiewirtschaft Ende 1991 aufgefordert, Delegierte für die KOWA zu bezeichnen. Entsprechend einer internen Arbeitsteilung unter den Kantonen setzt sich deren Delegation schliesslich zusammen aus kantonalen Umweltschutz- und Energiefachstellen. Aus der Bundesverwaltung sind drei Ämter involviert (BEW, BUWAL, BWW). (Für die Zusammensetzung vgl. Anhang, 9.5 Zusammensetzung der Konfliktlösungsgruppen, S.86)

Fragestellung Das Mandat lautete in der letzten Formulierung vom 23. Januar 1992: "Prüfung der Möglichkeiten, die Wasserkraft auszubauen und entsprechende Empfehlungen zu erarbeiten". Darauf aufbauend formuliert der Ausschuss das Arbeitsziel: "Konkret geht es darum zu prüfen, wie sich im Rahmen der geltenden Gesetze das 5% Ziel bei tragbaren Produktionskosten mit den geringsten ökologischen Belastungen erreichen lässt." Besondere Schwierigkeiten bietet die 5%-ige Produktionserhöhung, die von den Umweltverbänden nie akzeptiert worden ist. Am Anfang verfolgt die Gruppe das Ziel, anstehende Projekte in drei "Körbe" zu verteilen, die eine unterschiedliche Realisierbarkeit aufweisen. Dieses Vorgehen erweist sich aber als politisch zu heikel, so dass man sich dafür entscheidet, allgemeine Kriterien zur Beurteilung von Projekten zu formulieren und das Ausbaupotential bestehender Anlagen abzuschätzen. Die Wasserkraft-Kantone, allen voran GR und VS, empfinden diese Konfliktlösungsgruppe als Einmischung in die kantonale Gewässerhoheit. Ihr Verhalten erweckt bei den anderen Gruppenmitgliedern immer wieder den Eindruck einer partiellen Verweigerung.

Arbeitsweise Das Plenum tagt zwischen August 1992 und November 1993 fünfmal und dann erst wieder an der Schlussitzung vom 7. Juli 1995. Es segnet im wesentlichen wichtige Entscheide des Ausschusses ab (z.B. Einverständnis zur Bildung der AG geben), oder nimmt zur Kenntnis, dass auf die geplante Beurteilung konkre-

ter Projekte verzichtet werden soll. Die eigentlichen Verhandlungen werden im Ausschuss geführt. Dieser tritt etwa alle zwei Monate zusammen. Zur Bearbeitung des Mandats wird in einer ersten Arbeitsgruppe das Potential eines Ausbaus bestehender Anlagen geprüft; in einer zweiten werden Kriterien zusammengestellt, welche zur Beurteilung eines anstehenden Projektes gelten sollten. Die Arbeitsgruppen sind eigentliche Fachgruppen, die in engem Kontakt mit dem Mediator stehen und den ihnen zugeteilten Auftrag zu erfüllen haben. Ihre Resultate werden primär im Ausschuss besprochen.

- Mediator* Die Parteien werden vom BEW aufgefordert, Vorschläge für einen Mediator einzureichen. Die Vorschläge werden gesammelt und anschliessend wiederum an alle Parteien versandt. Jeder Vorschlag kann mit Ziffern von 0-3 bewertet werden, wobei eine "0" einem Veto gleichkommt. Angefragt wird schliesslich jene Person, gegen die niemand ein Veto einreicht, und welche die höchste Punktzahl erzielt. So wird Walter Schiesser als ehemaliger Inlandredaktor der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ), der in Umweltfragen sehr bewandert ist, gewählt.
- Netzwerk* Auf der Seite der Elektrizitätswirtschaft ist der VSE federführend; bei den Umweltorganisationen ist der Schweizerische Bund für Naturschutz (SBN, heute Pro Natura) zuständig. Sowohl die Elektrizitätswirtschaft als auch die Umweltorganisationen gründen parteiintern eine Begleitgruppe, die sich verhältnismässig intensiv um den Prozess kümmert. Beim Bund übernimmt diese Funktion jene Gruppe, die sich bereits zur Vorbereitung des KOWA-Prozesses gebildet hat. Zwischen den Kantonsvertretern der Energiedirektionen und den kantonalen Umweltschutzbeauftragten ist nicht klar, wer die Hauptvertretung übernehmen soll. Die Seite der Energiedirektionen ist über die Energiedirektoren-Konferenz gut vernetzt und dominiert im Prozess schliesslich eindeutig.
- Ergebnisse* Der Schlussbericht der Gruppe wird im Juli 1995 in Gestalt eines "Schlussberichts des Mediators" veröffentlicht, weil man sich über die persönlichen und technischen Anhänge nicht einigen kann. Konkretes Resultat der KOWA ist aber eine "Gemeinsame Absichtserklärung" zwischen Umweltorganisationen und Elektrizitätswirtschaft, welche ein Verfahren vorsieht, wonach die Parteien bei Wasserkraftvorhaben frühzeitig den Dialog aufnehmen sollen. Dieses Dokument wird von der Konferenz der kantonalen Energiedirektoren nicht als Resultat der KOWA akzeptiert. Ferner bestehen die Resultate auch in der Klärung von Wissensgrundlagen, die insbesondere das Ausbau- und Optimierungspotential betreffen (Potentialstudie).
- Reaktionen* Die politische Umgebung zeigt wenig Interesse am Prozess. Immerhin erscheint in der NZZ vom 28. Juli 1995 ein vom Mediator verfasster abschliessender Bericht über die KOWA. Ansonsten findet nebst den üblichen Publikationen im Rahmen des Aktionsprogramms Energie 2000 keine spezielle Information der Öffentlichkeit statt.
- Kontext* Um die Gespräche in einem möglichst unbelasteten Kontext starten zu lassen, wird die Abstimmung über den Gewässerschutz vom 17. Mai 1992 abgewartet. Die Annahme der Änderung des Gewässerschutzgesetzes und die gleichzeitige Ablehnung der Gewässerschutzinitiative liefern den Nährboden für spätere Kompromisse. Für den Gesprächsverlauf sind vermutlich überdies folgende zwei Gegebenheiten mitentscheidend: Deutlich spürbar ist zum ersten das zunehmende wirtschaftliche Desinteresse an der Wasserkraft, welche auf dem heutigen, und erst recht auf dem zukünftigen Markt nicht mehr konkurrenzfähig zu sein

scheint. So findet sich seit Abschluss der KOWA denn auch kein grösseres Projekt, das dem vereinbarten Dialogverfahren hätte unterworfen werden können. Zum zweiten sind einige Vertreter durch die unmittelbar vorher (4.11.1992) mit einem allseits akzeptierten Kompromiss abgeschlossenen Verhandlungen über die Kapazitätserweiterung der Cleuson-Dixence-Werke geprägt.

4.3 Konfliktlösungsgruppe Übertragungsleitungen (KGÜ)

Die KGÜ tagt seit März 1993 in bis heute (Stand Juni 1997) insgesamt 11 Plenumsitzungen (davon ein Hearing) und 16 Arbeitssitzungen.

Anlass Beim Bau von Hochspannungsleitungen, insbesondere von internationalen Verbundleitungen, kommt es zunehmend zu Verzögerungen. Nicht selten verstreichen mehr als zehn Jahre zwischen der Projektierung und dem Bau. Die Elektrizitätswirtschaft sieht die Gründe dafür vor allem im angeblich unbefriedigenden Projektgenehmigungsverfahren. Die Umweltorganisationen sind demgegenüber der Ansicht, der Bedarf für solche Projekte sei oft nicht ausgewiesen.

Organisation Die Einladung, Delegierte für die KGÜ zu bestellen, ergeht vom Bundesamt für Energiewirtschaft Anfang 1993 gezielt an den VSE als Vertreter der Elektrizitätswerke, an die Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz (SL) als Vertreterin der Umweltorganisationen, an die SBB sowie an die kantonale Energiedirektorenkonferenz als Vertreterin der Kantone. Es wird überdies nach einem Vertreter der kantonalen Raumplanungsämter gesucht. Von Seiten der Bundesbehörden nehmen Vertreter des BEW, des BRP, des BUWAL, des BAV sowie des dem Schweizerischen Elektrotechnischen Verein (SEV) angegliederten Eidg. Starkstrominspektorats (ESTI) teil. (Für die Zusammensetzung vgl. Anhang, 9.5 *Zusammensetzung der Konfliktlösungsgruppen*, S. 86)

Fragestellung Laut Mandat ist das Ziel der KGÜ, "Empfehlungen zur Überwindung bestehender Schwierigkeiten bei Ausbauvorhaben" zu erarbeiten. "Auf der Grundlage dieser Empfehlungen und der vorhandenen Leitungskonzepte von SBB und Überlandwerken soll ein Gesamtkonzept Übertragungsleitungen erarbeitet werden [...]. Der Zweck eines solchen Konzeptes wäre es, die Akzeptanz für gut begründete umweltschonende Projekte zu erhöhen und Projektverzögerungen (und damit Fehlinvestitionen) zu verhindern." Die Diskussion wird auf Höchstspannungsleitungen der Allgemeinversorgung und der Bahnen beschränkt. Am Anfang berät die KGÜ auch über die Schaffung eines nationalen Fonds zur Verkabelung von Leitungen; Grundlage dazu bildet eine am 10. Juni 1993 durch die FDP-Nationalrätin und Präsidentin der SL eingereichte Interpellation. Analog zur KOWA werden danach in Form einer Anleitung zur Beurteilung neuer Leitungsprojekte Kriterien erarbeitet, mit denen möglichst frühe Verhandlungen institutionalisiert werden sollen. Die Elektrizitätswerke bekunden Mühe mit der Idee, mit Hilfe dieser Kriterien das bestehende Höchstspannungsleitungsnetz auf seine Transportkapazität hin zu untersuchen, um Aufschluss über den Bedarf an neuen Leitungen zu erhalten und schliesslich das im Rahmen der Raumplanung vorgesehene Übertragungsleitungskonzept zu erarbeiten. Sie befürchten auch, dass mit dem Kriterienkatalog einfach ein der UVP vorgelagertes "Vorverfahren" entstehe. Besonders schwierig gestaltet sich der für den Kriterien-test nötige Zugang zu werksinternem Datenmaterial.

- Arbeitsweise** Zu Beginn arbeitet die KGÜ ausschliesslich im 18-köpfigen Plenum (etwa in einem zweimonatigen Intervall). Ganz nach dem Vorbild der KOWA wird eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Kriterien zur künftigen Projektbeurteilung erarbeiten und testen soll. In der Regel nehmen daran auch zwei Vertreter der mit der Erarbeitung und dem Test der Kriterien beauftragten Expertenbüros an den Sitzungen teil. Die Arbeitsgruppe ist ausführendes Organ des Plenums. Da die KGÜ aber keinen eigentlichen Ausschuss hat, bestimmt die Arbeitsgruppe zum grossen Teil die Agenda und den Arbeitsrhythmus des Plenums. Die logistische und zum Teil auch die inhaltliche Führung der KGÜ liegt beim Mediator, dem Leiter der Arbeitsgruppe und beim Sekretär. Nach der Einsetzung der Arbeitsgruppe tagt das Plenum jeweils nur noch ein- bis dreimal pro Jahr. Die dem Plenum von dieser Arbeitsgruppe unterbreiteten Grundlagen werden den Parteien in der Regel auch im Rahmen einer schriftlichen Vernehmlassung unterbreitet. Die KGÜ diskutiert laut Protokoll nie explizit über ihren Arbeits- und Entscheidungsstil. Die Idee des Konsensprinzips ist jedoch präsent.
- Mediator** Um einen von allen Seiten anerkannten aussenstehenden Mediator zu finden, werden die Parteien aufgefordert, Vorschläge zu machen. Sie erhalten daraufhin die Liste dieser Vorschläge mit der Aufforderung, ihre Präferenzen (1 bis 3) bekannt zu geben (0 "kommt nicht in Frage"). Trotz diverser anderer Verpflichtungen lässt sich auf diesem Wege schliesslich Hans Elsasser, Professor für Wirtschaftsgeographie am Geographischen Institut der Universität Zürich, für die Rolle des Mediators gewinnen. Seine Hauptaufgabe ist die Leitung des KGÜ-Plenums. In der späteren Phase der Gruppenarbeit erstellt oft der Sekretär in Rücksprache mit dem Mediator die Traktandenliste. Herr Elsasser wird auch regelmässig über die Arbeitsgruppensitzungen informiert. Deren Einladungen kann er aber aus beruflichen Gründen selten Folge leisten. Gelegentlich nimmt er auch an Besprechungen im kleineren Kreis teil.
- Netzwerk** Von Seiten der Bundesbehörden sind in der KGÜ zwei Ämter aus dem EVED und je ein Amt aus dem EJPD und dem EDI vertreten. Als private, dem SEV angegliederte Instanz nimmt das ESTI eine Doppelrolle ein. Es erfüllt einerseits behördliche Funktionen im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens für elektrische Anlagen und ist andererseits im Energiesektor privatwirtschaftlich ausgerichtet. Der VSE ist Ansprechpartner der Elektrizitätswerke und setzt seine KGÜ-Delegation aus Mitgliedern seiner eigenen Energie-2000-Begleitgruppe zusammen. De facto werden die KGÜ-Verhandlungen seitens der Elektrizitätswirtschaft aber von der Schweizerischen Betriebsdirektorenkonferenz (SBDK) als Organ der Überlandwerke begleitet. Diese und der VSE lassen sich in Fragen des Leitungsbaus von der eigenen technischen Kommission sowie vom SEV und dessen Kommissionen beraten. Die Umweltvertreter in der KGÜ informieren die von ihnen vertretenen Organisationen direkt und über die vom WWF, dem SBN, dem VCS und der SGU seit 1992 betriebene Kontaktstelle der Schweizerischen Umweltorganisationen in Bern. Der Energievertreter der Kantone nimmt mit der EnDK Rücksprache und bringt seine eigenen Erfahrungen aus dem Kanton Wallis ein. Aus der Sicht der Kantone werden die Schutzziele auch vertreten durch den Chef des Planungsamtes des Kantons SG.
- Ergebnisse** In der KGÜ liegen heute (Juni 1997) noch keine konkreten Ergebnisse vor. Es besteht eine gemeinsame Plattform, in welcher das Erreichte laufend festgehalten wird. Es bestehen auch Grundlagen zur Erarbeitung eines Übertragungslei-

tungskonzeptes in Form von Schutz- und Nutzkriterien. Erste materielle Ergebnisse sollen Ende 1997 vorliegen.

Reaktionen Die KGÜ löst in ihrem Umfeld wenig Reaktionen aus. In der Öffentlichkeit findet die KGÜ keine Erwähnung und ist auch bei energiepolitisch sehr interessierten Politikern kaum bekannt. Im Fall der KGÜ findet über die üblichen Publikationen im Rahmen des Aktionsprogramms Energie 2000 keine spezielle Information der Öffentlichkeit statt.

Kontext Auf vielfältige Weise treten in der KGÜ hängige Verfahren zu Tage, welche z.T. Anlass der Gespräche bilden. So wirkt der Konflikt entlang der La Côte im Genfersee-Gebiet zwischen EOS und WWF zuweilen in die Gespräche hinein. Ein weiterer Kontexteinfluss ist die Pionierarbeit des Kanton Wallis, welcher eine Leitung im Unterwallis zum Anlass genommen hat, ein kantonales Leitungskonzept zu erarbeiten. Auch die Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB), welche etwa zur gleichen Zeit ihre Arbeiten zur Koordination der Entscheidungsverfahren für bodenbezogene Grossprojekte aufnimmt, wirkt sich auf die KGÜ aus, weil es am Anfang gewisse Unsicherheiten bezüglich der Aufgabenteilung zwischen den beiden Gremien gibt.

5. Untersuchungsbefunde

5.1 Modell und analytische Dimensionen

Die Untersuchungsobjekte sind im vorliegenden Fall die drei Konfliktlösungsgruppen, welche laut Aktionsprogramm mit ihren Verhandlungen und Entscheidungen eine bestimmte, wenn auch (bewusst) vage definierte Wirkung erzeugen sollen. Die Rede ist im Aktionsprogramm vor allem von Konsensfindung und Konfliktminderung. Bei den Programmverantwortlichen besteht die Hoffnung, dass dadurch in den drei Politikbereichen eine verbesserte Planung sowie ein reibungsloserer und voraussehbarer Vollzug sichergestellt werden kann, um auf diese Weise den Zielen des Aktionsprogramms näher zu kommen. Die Wahl der Mittel, mit denen diese Wirkung erzielt werden soll, ist den Konfliktlösungsgruppen freigestellt. Eine gewisse Präzisierung ergibt sich bei der KOWA und der KGÜ in der Formulierung des Mandats.

In der Fachliteratur zu alternativen Konfliktregelungsverfahren (vgl. für viele Bacow/Wheeler 1984, Bingham 1986, Susskind/Cruikshank 1987, Fietkau/Weidner 1997, i.E.) und zur Evaluation öffentlicher Politiken (vgl. Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997) wird aufgrund theoretischer Überlegungen und Erkenntnissen aus Fallstudien eine Analyse von Realfällen nach verschiedenen Dimensionen vorgeschlagen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen (vgl. Abbildung 1):

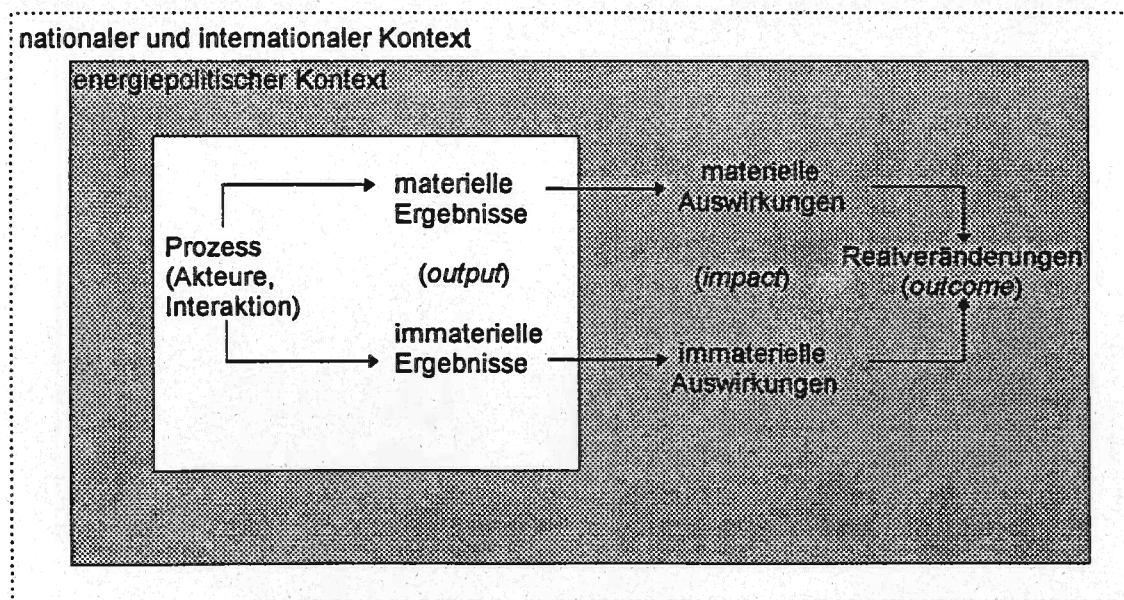
- *Primärvariablen, welche sich auf den Prozess und die Ergebnisse beziehen:* Nach allgemeinem Forschungsstand kann davon ausgegangen werden, dass ein adäquat gestaltetes Verfahren (unabhängige Variable) das Verhandlungsergebnis (abhängige Variable) in starkem Masse determiniert. Da es hier um eine Evaluation der Aktivitäten der drei Konfliktlösungsgruppen geht, stehen diese Verfahren im Zentrum der empirischen Erhebung. Beim direkten Verhandlungsergebnis unterscheiden wir *materielle* Ergebnisse (Übereinkünfte, Im-

plementationspläne, Berichte etc.) und *immaterielle* Ergebnisse (Änderungen in den Verhaltensdispositionen der Akteure).

- *Sekundärvariablen, welche die Konfliktlösungsverfahren in einen grösseren Wirkungszusammenhang stellen:* Auf der Seite der *abhängigen Variablen* richten wir unser Augenmerk auf die materiellen und immateriellen *Auswirkungen* sowie auf die vom Prozess bewirkten *Realveränderungen*. Erstere manifestieren sich z.B. in Form von neuen Gesetzen (materiell) oder von nachhaltig veränderten Verhaltensdispositionen bei den Akteuren (immateriell). Letztere umfassen etwa Veränderungen in der Politikrealität in Form feststellbarer Konfliktmilderung oder Verfahrensbeschleunigungen beim Vollzug konkreter Projekte. Die Unterscheidung zwischen Ergebnis, Auswirkung und Realveränderung ist nicht nur untersuchungstechnischer Natur, sondern im Untersuchungsfall von realer Bedeutung. Denn ein Konfliktlösungsprozess kann durchaus Ergebnisse hervorbringen, die keine solchen Auswirkungen entfalten. Umgekehrt kann der Prozess aber auch Auswirkungen haben, ohne dass sichtbare Ergebnisse vorlägen.

Auf der Seite der *unabhängigen Variablen* hat der *energiepolitische Kontext* einen unmittelbaren Einfluss auf die Akteure und auf den Prozess. Darüber hinaus wird dieses Verfahren auch durch andere Politikbereiche sowie durch den nationalen und internationalen Kontext beeinflusst. Die vorliegende Studie beschränkt sich bei den Sekundärvariablen auf eine systematische Analyse des energiepolitischen Kontexts. Bei den einzelnen Verfahren wird punktuell auch auf den weiteren, insbesondere den internationalen Kontext der Stromliberalisierung Bezug genommen. Den nationalen Kontext ziehen wir überdies bei, um die drei Verfahren dahingehend zu untersuchen, ob sie in bezug auf herkömmliche Verfahren wirklich etwas Neues darstellen und inwiefern die erzielten Resultate über den Rahmen herkömmlicher Verfahren hinausgehen.

Abbildung 1: Analytisches Modell



Im Rahmen der Forschung zu Mediationsverfahren im Umweltschutz wurde ein recht differenzierter und empirisch bewährter Kriterienraster entwickelt (vgl. Fietkau 1994, Gass-

ner/Holznagel/Lahl 1992, Busterud 1990), welcher sich auch für die Analyse anderer Formen konsensorientierter Verhandlungsverfahren als geeignet erwiesen hat (vgl. Goldberg/Sander/Rogers 1992). Dieser wird auch in dieser Studie verwendet. Aus Raumgründen können wir hier die von uns verwendeten Kriterien nicht vollständig darstellen und bezüglich ihrer Relevanz begründen. Im folgenden wird ein knapper Überblick zu einigen der zentralen verwendeten Variablen gegeben:

Wirkung

- materielle (z.B. konkrete Zielvereinbarungen, Implementationspläne, Kompensationslösungen) und immaterielle (z.B. Veränderungen der Problemsicht von Beteiligten, in der öffentlichen Akzeptanz; Informationsniveau- und Rationalitätssteigerung, Kooperationsgewinne, Wandel von Integrations- und Kompromissfähigkeit) Ergebnisse (*Output*).
- Auswirkungen auf Politiken, Programme, laufende und geplante Projekte im Umfeld, Vollzugsprozesse, Institutionen etc., z.B. Selbstverpflichtungen, hoheitliche Entscheidungen (*Impact*).
- Realveränderungen im Konfliktkernbereich, z.B. konkrete Sachentscheidungen, Einrichtung neuer Institutionen, sinkender Problemdruck, abnehmende Umweltbelastung, Projektoptimierungen (*Outcome*).

Prozess

- Beteiligtenauswahl (Repräsentativität, Kompetenzen)
- Beteiligtenrationalitäten (Verfahrensziele, Interessen/Positionen, Verhandlungsspielräume)
- Beteiligtenstellung (Ressourcensymmetrie, Tauschmacht, Informationstransparenz)
- Verfahrensgestaltungsziele und -geschäftsordnung (inkl. Entscheidungsprozedere, Moderator-/Mediatorauswahl, Finanzierung)
- Interaktionsmuster im Binnen- und Aussenverhältnis
- Verfahrensablauf (Meilen- und Stolpersteine, Themenschwerpunkte und -wandel, Zeitplan)
- Verfahrensleitung: Moderator/Mediator etc. (Eigenschaften, Stil), graue Eminenzen, sonstige prozessführende Faktoren
- Einbezug externer Akteure ("Hinterland", öffentliche Medien, sonstige)
- Ergebnisfixierung (Prozedur, Entscheidungsregeln, inkl. Implementationsregeln)
- Verfahrens"kosten": Zeitbedarf, Finanzbedarf, psychische Kosten (Stress), sonstige nicht intendierte negative Folgen
- Integration in/Verkopplung mit Formalverfahren
- Verfahrenseinschätzung (Verhandlungsklima, Effizienz etc.)

Kontext

- Urheber des Verfahrens, Anlass, ihre Ziele, Interessen, Kompetenzen sowie Handlungsspielräume, Gestaltungseinflüsse, Abstimmungsprozesse

- allgemeine Verhandlungskultur/Kooperationsklima
- Netzwerke relevanter Akteursgruppen im Zeitablauf
- allgemeine Umfeldresonanz und "Hinterlandeinfluss" auf Verfahren
- Wandel relevanter Rahmenbedingungen und -faktoren (Gesetze, energie- und umweltpolitische Ereignisse, Entscheide, laufende Verfahren und ihre Ergebnisse, z.B. Genehmigungs-, Dialogverfahren)
- internationale Einflüsse.

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse zu den verschiedenen Kriterien des analytischen Modells diskutiert. Wir beginnen dabei mit den Befunden zu den abhängigen Variablen, d.h. den konkreten materiellen und immateriellen Ergebnissen, den materiellen und immateriellen Auswirkungen sowie den Realveränderungen. Das methodische Vorgehen zur Datenerhebung ist im Anhang dokumentiert (vgl. 9.4 *Methodisches Vorgehen*, S. 82ff.).

5.2 Ergebnisse, Auswirkung und Realveränderungen

Wir möchten einleitend darauf hinweisen, dass die KGÜ ihre Arbeiten noch nicht abgeschlossen hat. Damit sind unsere Einschätzungen der Ergebnisse, Auswirkungen und Realveränderungen lückenhaft und provisorisch.

Auf der Suche nach Resultaten der Konfliktlösungsgruppen haben wir unser Blickfeld bewusst sehr breit eingestellt. Denn aus der Mediationsliteratur geht hervor, dass die zu erwartenden Ergebnisse oft eher "klimatischer" bzw. politischer und nicht materieller Natur sind. Ausserdem betrachten und evaluieren wir die Konfliktlösungsgruppen aus dem Standpunkt der Verfasser des Aktionsprogramms Energie 2000, welche die zu erzielenden Resultate bewusst kaum präzisierten.

5.2.1 Materielle Ergebnisse

Die KORA hat keine materiellen Ergebnisse hervorgebracht, obwohl vor Gesprächsabbruch ein konsensfähiger *Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung* vorlag. Dieser vergleicht die Wiederaufarbeitung mit der direkten Endlagerung in bezug auf eine Reihe von Kriterien und kommt dabei zum Schluss, dass die direkte Endlagerung gesamthaft gesehen tendenziell besser abschneidet⁶. Aus der KOWA resultierten eine vom VSE und den Umweltverbänden gezeichnete *Gemeinsame Absichtserklärung*, welche in Form von Schutz- und Nutzkriterien klare Vorgaben für eine frühzeitige Dialogaufnahme zwischen Projektanten und Umweltorganisationen formuliert. Dieses Erzeugnis wurde jedoch von der kantonalen Energiedirektorenkonferenz mit sehr grossem Mehr abgelehnt und somit nicht im Sinne eines KOWA-Ergebnisses anerkannt. Die KOWA legte auch eine *Potentialstudie* vor, welche aufzeigt, "dass das 5%-Ziel [...] zu einem erheblichen Teil, jedoch nicht ausschliesslich durch Erneuerungen, Erweiterungen, Ersatz und betrieblicher Optimierung von bestehenden Anlagen erreicht wer-

⁶ *Konfliktlösungsgruppe Radioaktive Abfälle (KORA): Bericht der Arbeitsgruppe 'Wiederaufarbeitung'*, Dezember 1992 (von der Arbeitsgruppe nicht definitiv verabschiedet).

den kann"⁷. In der KGÜ liegen noch keine konkreten Endergebnisse vor. Es bestehen jedoch gewisse Grundlagen im Hinblick auf ein Übertragungsleitungskonzept in Form von Schutz- und Nutzkriterien. (Eine erste Fassung des geplanten "Übertragungsleitungskonzeptes" sollte den Parteien im Sommer 1997 zur Vernehmlassung unterbreitet werden und erste konkrete Ergebnisse sollen Ende Jahr vorliegen.) In einer *gemeinsamen Plattform* werden die in der Gruppe erarbeiteten Zwischenergebnisse (z.B. Katalog von Nutz- und Schutzkriterien bei der Beurteilung von Projekten) festgehalten und laufend nachgeführt. Zusammenfassend stellen wir fest, dass bis heute einzig aus der KOWA materielle Ergebnisse hervorgegangen sind.

Im Sinne einer Bewertung des Ergebnisses haben wir die KOWA-Mitglieder nach ihrer Einschätzung der *Gemeinsamen Absichtserklärung* zwischen der Energiewirtschaft und den Umweltorganisationen gefragt. Unsere Umfrage bei den Beteiligten zeigt, dass man damit quer durch die Parteien nur mittelmässig zufrieden ist. Das Ergebnis ist aber offensichtlich für alle Beteiligten etwa wie erwartet ausgefallen. Die Vertreter aller Parteien sind sich dennoch darin einig, dass die KOWA etwas zustande gebracht hat, was ohne sie wahrscheinlich nicht möglich gewesen wäre. Mit Ausnahme der Energiedirektorenkonferenz nahestehenden Kantonsvertreter stimmen sie auch darin überein, dass sie ohne KOWA kein besseres Ergebnis hätten erzielen können. Laut praktisch allen Parteien ist die Absichtserklärung – wenn auch weder schnell gefunden noch ganz einvernehmlich – einigermaßen fair, umweltverträglich, energiepolitisch sinnvoll, rechtlich einwandfrei und von der Öffentlichkeit akzeptiert.

Die Schwierigkeit sehen alle Parteien bei der Umsetzung der Absichtserklärung. Mit Ausnahme der Bundesbehörden glaubt kaum jemand so ganz daran, dass die beiden Vertragsparteien diese konkret anwenden werden. Mit Ausnahme der Kantonsvertreter hätten sich die meisten Parteien deshalb gewünscht, dass das Konfliktlösungsverfahren in der Umsetzung weitergeführt würde.

5.2.2 Immaterielle Ergebnisse

Unsere Umfrage bei den Beteiligten zeigt, dass die Konfliktlösungsgruppen auf der Ebene der individuellen Verhaltensdispositionen nur bedingt etwas bewegt haben. Eine positive Ausnahme bildet das Knüpfen von persönlichen Kontakten, welchen die Beteiligten eine besondere Bedeutung zumessen. Davon subjektiv am meisten profitiert zu haben scheinen die Vertreter der Bundesbehörden und (noch stärker) jene der Umweltorganisationen. Nach unseren Befunden haben die Konfliktlösungsgruppen kaum zur Änderung der Sichtweise der Beteiligten beigetragen. Dies überrascht nicht, sitzen darin doch Personen, welche sich seit geraumer Zeit mit der jeweiligen Sachproblematik beschäftigen und ihre Sichtweisen entsprechend gefestigt haben. Zudem ist hier der persönliche "Abschirmungseffekt" in unserer Umfrage zu beachten, weil nicht alle zugeben, dass sie sich von einem solchen Prozess beeinflussen lassen. Dennoch haben sie laut Umfrage offensichtlich Verständnis für die Positionen anderer gewonnen. Dieser Befund ist für die KORA besonders deutlich. Eine positive Ausnahme bildet hier die KOWA, wo anscheinend auch etwas zur Sachproblematik gelernt wurde.

⁷ Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft (KOWA): Schlussbericht des Mediators, Juli 1995. Energie 2000/EVED.

5.2.3 Materielle Auswirkungen

Um zu untersuchen, ob die Konfliktlösungsgruppen auch über die Prozessgrenzen hinweg nachhaltige materielle Auswirkungen zeitigten, haben wir die Beteiligten gefragt, ob sie der Ansicht sind, dass das Konfliktlösungsverfahren politische Entscheide vorbereitet hätten. Allgemein glauben dies die Beteiligten nicht. Im Vergleich zur KOWA und zur KORA wird der KGÜ in der Umfrage eine etwas höhere politische Entscheidungsvorbereitungskapazität attestiert. Diese Auffassung ist bei den Behördenmitgliedern besonders deutlich.

Aus unseren Interviews geht hervor, dass die Konfliktlösungsverfahren tatsächlich weder im Bereich Wasserkraft noch im Bereich nukleare Entsorgung materielle Auswirkungen gezeitigt haben, die sich etwa in Form politischer Entscheidungen oder neuer gesetzlicher Grundlagen konkretisiert hätten. Auch wenn in der nuklearen Entsorgung in den letzten Jahren im Hinblick auf ein mögliches Endlager am Wellenberg wichtige Entscheide gefallen sind, so vollzogen sich diese ausserhalb des frühzeitig abgebrochenen KORA-Prozesses. Bei der Nutzung der Wasserkraft lässt sich eher das Gegenteil feststellen: dort wurden in letzter Zeit Projekte zurückgestellt, was allerdings nicht der *Gemeinsamen Absichtserklärung*, sondern der wegen der Marktliberalisierung sinkenden Investitionsfreudigkeit seitens der Elektrizitätswerke zuzuschreiben ist. Die materiellen Auswirkungen der KGÜ dürften demgegenüber grösser sein, wie uns die meisten der von uns kontaktierten Akteure mitteilten. So sehen diese die KGÜ als Teil einer konzertierten Strategie in Richtung einer Verbesserung der Entscheidungsverfahren im Höchstspannungsleitungsbau. Dazu gehört einerseits das seit geraumer Zeit anstehende Übertragungsleitungskonzept, welches nun aufgrund der KGÜ konkrete Formen anzunehmen beginnt. Andererseits würdigen die Beteiligten indirekt die von der Verwaltungskontrolle des Bundes in Angriff genommenen Verfahrensreformen als reale Verbesserungen.

5.2.4 Immaterielle Auswirkungen

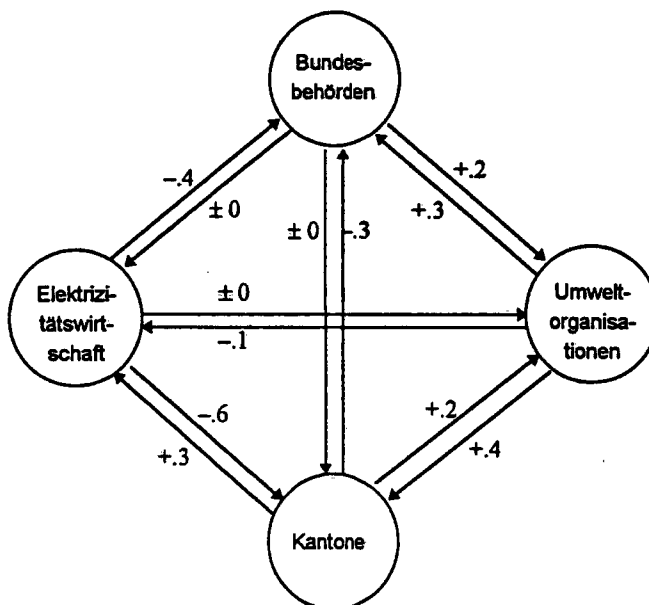
Wir haben in unserer Umfrage auch nach immateriellen Auswirkungen in Form veränderter Verhaltensdispositionen bei den Akteuren gesucht. So haben wir die Beteiligten zum Beispiel aufgefordert anzugeben, wie intensiv ihre Partei vor und nach dem Verfahren persönliche Kontakte zu den anderen Parteien pflegten, bzw. pflegen⁸. Unsere Resultate zeigen in dieser Frage allgemein keine grossen Verschiebungen (vgl. Abbildung 2).

Die den Pfeilen zugeordneten Werte entsprechen jeweils der Differenz zwischen "vorher" und "nachher" in bezug auf die Frage "[...] wie oft hatte Ihre Gruppe, bzw. Vertreter Ihrer Gruppe, mit den verschiedenen anderen Gruppen persönlichen Kontakt?" Die Antworten reichen von "nie" (1) bis "oft" (4). Die wegführenden Pfeile entsprechen also der akteureigenen Betrachtung und die ankommenden der "Fremdbetrachtung". Zwei Beispiele: 1) Die Behördenvertreter geben an, dass sich ihre Kontakte zur Elektrizitätswirtschaft nicht verändert haben (± 0). Demgegenüber geben die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft an, Kontakte (-.4) eingebüsst zu haben. 2) Die Behördenvertreter geben an, dass ihre Kontakte zu den Umweltorganisationen seit

⁸ Bei der KGÜ wurde statt nach den Kontakten "vorher-nachher" nach den Kontakten "vorher-während" gefragt.

den Gesprächen etwas häufiger sind (+.2). Diese Einschätzung deckt sich in etwa mit jener der Vertreter der Umweltorganisationen (+.3).

Abbildung 2: Differenz in der Wahrnehmung der Kontakte zwischen den Akteuren vor und nach dem Verfahren



Die Unterschiede zwischen der eigenen und der fremden Einschätzung lassen den Schluss zu, dass unsere Befunde nicht objektive Angaben zu den Kontakten vor und nach dem Verfahren darstellen, sondern vielmehr deren Wahrnehmung durch die einzelnen Akteure messen. So nehmen die Umweltorganisationen eine leichte Zunahme ihrer Kontakte mit anderen Akteuren wahr, während die Elektrizitätswerke subjektiv einen deutlichen Kontaktverlust verspüren. Die Vertreter der Bundesbehörden nehmen die Kontakte "vorher" und "nachher" als praktisch unverändert wahr. Die Kantonsvertreter sehen ihre Kontakte zu den Umweltorganisationen und zur Elektrizitätswirtschaft als gestärkt, während sie jene zu den Bundesbehörden als geschwächt betrachten.

Überdurchschnittlich häufig sind die Befragten der Ansicht, die Konfliktlösungsgruppen hätten etwas zu einer fundierteren Informationsbasis (besonders deutlich in der KOWA) beigetragen und die gegenseitigen Beziehungen verbessert (besonders deutlich in der KORA). Die Konfliktlösungsgruppen haben offensichtlich auch zur Aufklärung von Missverständnissen beigetragen (vor allem in der KORA). In diesem Sinn mögen die Konfliktlösungsgruppen tatsächlich bewirkt haben, gewisse "Mythen in Frage zu stellen, welche den Konflikten zugrunde liegen" (Zitat aus der Umfrage). Demgegenüber haben die Gruppen offenbar weniger beigetragen zur Verbesserung des politischen Klimas, zum Entdecken neuer Lösungsmöglichkeiten und zu einer ausgewogeneren Interessenberücksichtigung. Wenn sie auch keine unerwarteten und vollständig neuartigen Lösungen hervorbringen, können Konfliktlösungsgruppen dennoch "die Tragfähigkeit von [bestehenden] Lösungen verbessern" (Zitat aus der Umfrage).

Allgemein zeigen unsere Befunde für die KGÜ etwas stärkere Auswirkungen, während die KORA mit Ausnahme der Aufklärung von Missverständnissen und der Verbesserung der Beziehungen offenbar nur sehr wenig bewirken konnte. Vor allem in bezug auf das Erarbeiten neuer Lösungsmöglichkeiten ist die KORA laut den Befragten vollumfänglich gescheitert. Die Vertreter der Bundesbehörden und der Umweltorganisationen zeigen sich bezüglich der Auswirkungen generell etwas optimistischer. Die Bundesbehörden schätzen vor allem die verbesserten Beziehungen und die fundiertere Informationsbasis. Dasselbe gilt auch für die Umweltorganisationen, welche überdies das Entdecken neuer Lösungsmöglichkeiten und die Aufklärung von Missverständnissen besonders schätzen.

Die besonders positive Bewertung der Auswirkungen durch die Vertreter der Bundesbehörden zeigt, dass die Konfliktlösungsgruppen von diesen durchaus nicht als Konkurrenz zur Behördentätigkeit empfunden wird, wie dies in Mediationstheorien zuweilen behauptet wird, sondern vielmehr als sinnvolle und wirksame Ergänzung, mit deren Hilfe sie gerade im parastaatlichen Bereich der Energiepolitik an Informationen gelangen können, zu denen sie sonst nur einen ungenügenden Zugang haben. Insofern ist Mediation tatsächlich, wie ein Befragter vermerkt "der Ausdruck eines [informationell, die Autoren] schwachen Staates". Eine erfolgreiche Mediation hat aber die nicht zu unterschätzende Auswirkung der "Autonomisierung" des Staates, für den sie ein Mittel darstellt, seinen Behörden ihren mediativen und unabhängigen Charakter zurückzugeben und ihnen gleichzeitig vor Augen führt, dass sie in Konflikten oft nicht neutrale Dritte sondern Partei sind.

5.2.5 Realveränderungen

Wir haben die Mitglieder der Konfliktlösungsgruppen auch nach konkreten Verbesserungen in den jeweiligen Politikbereichen gefragt. Angesichts des frühzeitigen Abbruchs der KORA überrascht es nicht, dass diese nach Meinung der Beteiligten wenig zur Klärung technischer Fragen der nuklearen Entsorgung beisteuern konnte. Deutlich besser bewerten die KOWA- und KGÜ-Mitglieder die konkreten Verbesserungen. Die KOWA hat offensichtlich entscheidend zu einer verbesserten Einschätzung des Ausbau- und Optimierungspotentials beigetragen. Die Vertreter der Umweltorganisationen mussten einsehen, dass die aus technischen Verbesserungen resultierende Leistungssteigerung nicht ausreicht, um das 5%-Ziel des Aktionsprogramms zu erreichen. Demgegenüber wurde den Elektrizitätswerken klar, dass in der technischen Verbesserung von Anlagen ein von ihnen eher unterschätztes Potential liegt und vielleicht hier und dort der Bedarf eines neuen Projekts durchaus in Frage gestellt werden dürfte. Etwas weniger gut schätzen die Beteiligten die Verbesserungen im Bereich der Schutz- und Nutzkriterien der KOWA ein. Bei der KGÜ ist das Verhältnis gerade umgekehrt. Dort werden die Verbesserungen bei den Kriterien etwas besser beurteilt als die Verbesserungen im Bereich der Bedarfsanalyse.

Bei der Einschätzung dieser Realveränderungen sind die Unterschiede zwischen den Parteien besonders markant. Am meisten geschätzt werden diese, mit Ausnahme der KORA, von Vertretern der Bundesbehörden und in etwas geringerem Mass von Umweltvertretern. Demgegenüber glauben die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft nicht daran, dass im Politikalltag Veränderungen erzielt worden seien. Die Kantonsvertreter sind den Verbesserungen im Bereich der

Hochspannungsleitungen überdurchschnittlich wohlgesinnt. Umgekehrt sind sie gegenüber den angeblichen Verbesserungen bei der Nutzung der Wasserkraft besonders skeptisch eingestellt. Dies zeigt, dass Mediationsverfahren auf Bundesebene in Politikbereichen mit ausgeprägter kantonaler Vollzugshoheit den kantonalen Vollzug konkurrenzieren können, während sie diesen in zentralisierten Bereichen eher zu ergänzen scheinen.

5.2.6 Verhältnis zwischen Ergebnis, Auswirkung und Realveränderung

Die aus den Konfliktlösungsgruppen resultierenden Ergebnisse werden nicht in gleicher Weise beurteilt wie deren Auswirkungen und die daraus resultierenden Realveränderungen. Zwischen den Konfliktlösungsgruppen zeigen sich gewisse Unterschiede: So schneiden bei der KGÜ die Auswirkungen und Realveränderungen eher besser ab als die Ergebnisse (soweit solche überhaupt schon messbar sind). Bei der KOWA werden die Realveränderungen ein bisschen besser bewertet als die Ergebnisse und Auswirkungen. Bei der KORA werden ohne grosse Überraschung die Ergebnisse und Auswirkungen deutlich besser beurteilt als die Realveränderungen.

Die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft bewerten die Realveränderungen deutlich schlechter als die Ergebnisse und Auswirkungen; dies ungeachtet der Konfliktlösungsgruppen. Die Vertreter der Bundesbehörden und der Umweltorganisationen bewerten alle drei Dimensionen in ähnlicher Weise; ebenfalls ungeachtet der Konfliktlösungsgruppen. Die Kantonsvertreter beurteilen die aus der KGÜ resultierenden Realveränderungen deutlich besser als die Ergebnisse und Auswirkungen; bei der KOWA machen sie keinen Unterschied. Dies könnte darauf hindeuten, dass die KGÜ, obwohl sie zur Zeit noch auf konkrete materielle Ergebnisse hinarbeitet, während des Prozesses schon Realveränderungen bewirkt hat.

5.3 Prozess

In der Mediationsforschung wird davon ausgegangen, dass insbesondere die zwölf im Kapitel 5.1 *Modell und analytische Dimensionen* aufgeführten Prozessvariablen ergebnisrelevant sein können. Elf davon werden im folgenden Kapitel besprochen.

5.3.1 Beteiligtenauswahl

Gemäss unserer Umfrage sind drei Viertel der Befragten der Ansicht, dass am Prozess die richtigen Gruppen beteiligt waren. Auch fanden wir keine Bemerkungen, wonach gewisse Parteien zu wenig hochrangige oder inkompetente Personen delegiert hätten. In den Interviews bezüglich der KGÜ und z.T. auch der KOWA wurde hin und wieder die Vermutung geäussert, dass die erreichten Kompromisse von gewichtigen Akteuren im Hintergrund in Frage gestellt würden. Die am häufigsten geäusserte Kritik galt dem Umstand, dass die Stromkonsumenten nicht eingeladen worden waren. Darunter verstanden die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft die Grosskunden, vertreten durch den "Vorort", und die Umweltorganisationen die Konsumenten-Innenschutzverbände.

5.3.2 Beteiligtenrationalitäten

Verfahrensziele

Es fällt auf, dass die Verwaltung sich in der Vorbereitung nicht für einen bestimmten Typus von alternativen Konfliktlösungsverfahren entschieden hat. Der Entscheid, mit einem solchen Verfahren neue Wege zu suchen, erfolgte stärker intuitiv. So hatte sich bis zur Geburtsstunde der Konfliktlösungsgruppen im Bundesamt für Energiewirtschaft keiner der direkt Beteiligten systematisch mit alternativen Konfliktregelungsverfahren beschäftigt. Die im Vorfeld dominierenden Ideen und Ziele entsprechen denn auch nur teilweise dem, was in einer wissenschaftlichen Terminologie als Mediation bezeichnet wird. So wurde zu Beginn etwa noch von Konfliktgruppen und nicht von Konfliktlösungsgruppen gesprochen. Dass man die recht scharfen Konflikte *lösen* könnte, erschien offenbar unrealistisch. Ursprünglich galt es wohl lediglich, die Differenzen auf den Tisch zu legen, Fakten nach Möglichkeit zu klären, und damit eine Grundlage für Gespräche zu schaffen. Neu daran war insbesondere, dass dieser Dialog nicht von der Verwaltung, sondern von einer unabhängigen, allseits akzeptierten Person geleitet werden sollte. Entsprechend sprach man zu Beginn denn auch nicht von einem Mediator sondern von einem Gesprächsleiter oder Moderator. Auch aus der inneren Perspektive mutierten in der Praxis die Konfliktgruppen immer stärker zu Konfliktlösungsgruppen, und man begann auch von Mediation zu sprechen. Dieser implizite Schritt der Verwaltung hin zu einem neuen Verfahren muss aus der Retrospektive als zu wenig reflektiert betrachtet werden; er ist in Anbetracht des relativ frühen Stadiums europäischer Mediationserfahrungen allerdings verständlich.

Fragestellung

Eine wesentliche Voraussetzung jeder Form von Konfliktlösung ist, dass Klarheit und Einigkeit bezüglich der zur Debatte stehenden Fragestellung oder des Mandats besteht. Davon müssen sich alle etwas erhoffen können; spätere Enttäuschungen lassen sich dadurch vermeiden. Die KOWA und die KGÜ erhielten von der Bundesverwaltung einen ausformulierten Vorschlag für ein Mandat. Dagegen ging man bei der ersten Konfliktlösungsgruppe (KORA) davon aus, dass bei diesem politisch höchst konflikthaften Thema der Gruppe kein Mandat vorgegeben werden könne. Die Gruppe sollte ein solches selbst erarbeiten. Im Verlaufe der "1. Entsorgungskonferenz", aus der die KORA hervorging, bildeten sich die zu verhandelnden Fragestellungen heraus. Ein eigentliches Mandat gab sich die KORA aber nicht. Die KORA und bis zu einem gewissen Grad auch die KGÜ betrachteten das Mandat bzw. die Fragestellung als etwas Verhandelbares. In der KOWA dagegen verwaltete der Mediator das Mandat streng und zielgerichtet.

In der Praxis war in allen Gruppen umstritten, welche Fragen zur Debatte stehen sollten. So lehnten in der KOWA die Umweltschutzverbände das Ziel der 5%-igen Produktionserhöhung ab, und die Kantone zweifelten an der Legitimität der Gruppe, weil sie Fragestellungen angingen, die in kantonaler Kompetenz liegen würden. Bei der KGÜ vertrat die Elektrizitätswirtschaft die Ansicht, der Bund verfüge bereits über die nötigen Grundlagen für ein Übertragungsleitungskonzept. Schliesslich erwies sich in der KORA als nicht zu überwindendes Hindernis, dass nur über die Entsorgung, nicht aber über die nukleare Produktion gesprochen werden

sollte, weil die Umweltorganisationen nie irgendeiner Entsorgungsart zustimmten, solange immer noch neue Abfälle produziert würden. Dass die Verhandlungen wegen eines Entscheides in Sachen Produktion abgebrochen wurden (Mühleberg), war geradezu absehbar.

In allen Gruppen versuchten die Umweltverbände erfolglos auch die "Nachfrageseite" zu thematisieren. Das Anliegen der Elektrizitätswirtschaft war in allen Gruppen die Verfahrensstraffung. Diesem Anliegen trugen die Konfliktlösungsgruppen insofern Rechnung, als einvernehmliche Lösungen gesucht wurden für Konflikte, die sonst vor Gericht oder an der Urne ausgetragen worden wären. Dort, wo eine Verfahrensstraffung verwaltungsinterne Massnahmen gefordert hätte, wurde der Elektrizitätswirtschaft eine Thematisierung an anderer Stelle in Aussicht gestellt. Die Umweltorganisationen wurden darauf vertröstet, dass sich die Rickenbacher Gespräche mit der "Nachfrageseite" befassen würden. Trotz Murrens setzte sich der in der Praxis der Konfliktlösungsgruppe abgesteckte Rahmen schliesslich erstaunlicherweise doch durch. Dem Wunsch nach punktueller Ausweitung des Mandats stand die Überzeugung aller Parteien gegenüber, dass Verhandlungen zu konkreten Fragestellungen fruchtbarer seien, als Debatten zu Fragen über gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge der Energieproduktion und der -nachfrage.

Verhandlungsspielräume

Das Ausloten der Spielräume ist bei allen Konfliktlösungsverfahren ein zentraler Punkt. Insbesondere bei der KORA hatten aber weder die Umweltorganisationen noch die Elektrizitätswirtschaft diesbezüglich etwas anzubieten. Beide wollten den Prozess in erster Linie überstehen (vgl. Enderlin Cavigelli 1995). Der Befund, dass die KOWA-Mitglieder besonders häufig angeben, über ein eigentliches Verhandlungsmandat zu verfügen, deutet darauf hin, dass sich die KOWA offenbar stärker in einer Verhandlungssituation befunden hatte, als die andern zwei Gruppen.

5.3.3 Beteiligtenstellung

Damit ein faires Verfahren möglich ist, ist es entscheidend, dass alle Parteien über genügend Ressourcen verfügen, um sich mit dem nötigen Gewicht in den Prozess hineinbegeben zu können. Die Parteien müssen annähernd gleich lange Spiesse haben, wobei die Spiesse von Partei zu Partei durchaus unterschiedlich geartete Stärken aufweisen können. In den Interviews hielten alle Gesprächspartner fest, dass diese Forderung in etwa erfüllt gewesen sei, auch wenn die Belastung für die Umweltorganisationen in personeller und finanzieller Hinsicht laut unserer Umfrage stärker ins Gewicht fielen.

Ein Abgleichen des Informationsstandes ist für einen fruchtbaren Dialog von entscheidender Bedeutung. In der KORA wurde dies in der Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung bewusst traktandiert und in der KOWA wurde dieses Ziel ebenfalls in den Arbeitsgruppen verfolgt. In der KGÜ erfolgte das Abgleichen des Informationsstandes über eine Reihe von Vorträgen in den ersten Plenumsitzungen, sowie über einen regen Austausch an Dokumentation.

5.3.4 Verfahrensgestaltungsziele und -geschäftsführung

Die Diskussion über Spielregeln und über die Rahmenbedingungen (zum Beispiel Stillhalteabkommen oder Information der Öffentlichkeit) ist grundlegend für eine erfolgreiche Arbeit. Sie greift vielen Streitigkeiten vor, die andernfalls die Bearbeitung des eigentlichen Konfliktes später überlagern würden. Solche Diskussionen wurden in allen drei Gruppen nur ansatzweise geführt. Die KOWA hatte sie zumindest einmal traktandiert. In der KGÜ wurde vor allem über die Geschäftsordnung diskutiert; Entscheidungsregeln wurden nicht explizit thematisiert. Implizite Einigkeit bestand jedoch in allen drei Gruppen nur darüber, dass die Entscheidungsfindung nicht über Mehrheitsentscheide sondern konsensual erfolgen sollte.

5.3.5 Interaktionsmuster im Binnen- und Aussenverhältnis

Bei den Interaktionsmustern muss zwischen den allgemeinen Beziehungen innerhalb der Konfliktlösungsgruppen, den Beziehungen innerhalb der beteiligten Parteien und deren Beziehungen mit den von ihnen vertretenen Organisationen ("Hinterland") unterschieden werden.

Beziehungen innerhalb der Konfliktlösungsgruppen

Aufgrund unserer Interviews war die Gesprächskultur in den verschiedenen Gremien sehr unterschiedlich. In der KORA war sie in allen Gremien sehr konstruktiv. In unseren Interviews wurde dabei auf die soziale Funktion von Anlässen wie der Reise nach Sellafield verwiesen. Während es in der KOWA im Vergleich zum Plenum im Ausschuss öfters Unstimmigkeiten gab, scheint in der KGÜ das Gesprächsklima in der vergleichbaren Arbeitsgruppe im Gegensatz zum Plenum eher besser zu sein. Im KGÜ-Plenum wurde es offenbar versäumt, durch ein geplantes informelles Zusammensein (z.B. Pausen, Essen, Ausflüge, gemeinsame Bildungsveranstaltungen) eine gewisse Vertrautheit zwischen den Teilnehmern zu schaffen. Seitens der Bundesverwaltung wird dazu vermerkt, dass sich eine Vielzahl der Mitglieder aus früheren Begegnungen gekannt hätten und dass deren Terminkalender derart befrachtet gewesen sei, dass für informelles Zusammensein keine Zeit verfügbar war.

In der KOWA und öfters noch in der KGÜ ist es zuweilen zu Misstrauensbekundungen des Plenums gegenüber dem Leitungsgremium gekommen. In der KGÜ ist dies damit zu erklären, dass die Arbeitsgruppe, obwohl nicht als solches mandatiert, aufgrund ihres Informationsvorsprungs zuweilen eine Leitungsfunktion übernahm.

Beziehungen innerhalb der beteiligten Parteien

Aus unserer Umfrage ergibt sich, dass sich die Mitglieder über die Arbeit in den anderen Arbeitsgruppen bzw. im Plenum genügend gut informiert fühlten. Angesichts der wenigen Plenumssitzungen, insbesondere in der KORA und der KOWA, muss dies damit erklärt werden, dass die parteiinterne Kommunikation und Information innerhalb der Konfliktlösungsgruppen befriedigend funktionierte. In allen Konfliktlösungsgruppen quer durch die Parteien scheint es eher selten Konflikte über inhaltliche Zugeständnisse, über das strategische Vorgehen oder über den Ausstieg aus dem Verfahren gegeben zu haben. Konflikte über inhaltliche Zugeständnisse und das strategische Vorgehen scheinen in der KOWA, sowie bei den Vertretern der Elektrizitätswirtschaft und z.T. der Kantone etwas häufiger vorgekommen zu sein. Konflikte

über den Ausstieg aus dem Verfahren waren bei Vertretern der Elektrizitätswirtschaft und der Umweltorganisationen etwas häufiger. Dass es in der KORA parteiintern vermutlich am wenigsten inhaltliche Konflikte gab, mag Ausdruck der starken Ideologisierung des Kernenergie-Themas sein, bei dem man die über Jahre hinweg konsolidierten eigenen Positionen auch nicht in Ansätzen in Zweifel zieht.

Beziehungen zu den vertretenen Organisationen

Etwas mehr als die Hälfte der Beteiligten geben an, von ihrer Partei ein eigentliches Verhandlungsmandat erhalten zu haben. Dieser Befund ergibt sich praktisch ohne Unterschied quer durch die Parteien. In der KGÜ verfügen nach eigenen Aussagen 8 Mitglieder über ein Verhandlungsmandat und 9 über keines; in der KOWA ist das Verhältnis 13 zu 7 und in der KORA 4 zu 6. In diesen Zahlen widerspiegelt sich die Anstrengung des KOWA-Mediators, echte Verhandlungsdelegationen zusammenzustellen.

Gemäss unserer Umfrage sprachen die Gruppenmitglieder mit den durch sie vertretenen Organisationen eher selten. Die KORA-Mitglieder geben etwas häufiger an, den Kontakt mit den von ihnen vertretenen Organisationen gepflegt zu haben. In der KOWA wurde die Betreuung des "Hinterlandes" zeitweise, insbesondere in den kritischen und konfliktreichen Phasen, durch den Mediator wahrgenommen. In der KGÜ laufen diese Kontakte mehrheitlich über den Sekretär und den Präsidenten der Arbeitsgruppe. So ist es interessant anzumerken, dass dort in einer besonders konfliktreichen Phase der Sekretär (nach Rücksprache mit dem Mediator und dem Programmleiter Energie 2000) beschloss, die KGÜ-Tätigkeiten bis zur Klärung der Differenzen zu sistieren. In der KOWA hätte diese Aufgabe zweifellos der Mediator selbst übernommen.

Vergleicht man die Parteien miteinander, so fällt auf, dass diesbezüglich die Kantonsvertreter in ihren Aussagen am stärksten abweichen; sie haben offensichtlich mit den von ihnen vertretenen Akteuren am wenigsten Kontakt. Die Vertreter aus Behörden, Elektrizitätswirtschaft und Umweltorganisationen pflegten den Kontakt zu den von ihnen vertretenen Organisationen über Begleitgruppen⁹. In dieser Hinsicht ist der VSE am straffsten organisiert, welcher seine Vertretung in den Konfliktlösungsgruppen in einer eigenen Energie-2000-Begleitgruppe koordinierte. Er arbeitete eng zusammen mit der NAGRA, dem SWV und der SBDK. Die Umweltorganisationen SBN (heute Pro Natura), SES und SL teilen sich die Verantwortung für die Konfliktlösungsgruppen. Der Austausch erfolgt dabei über informelle Netzwerke und z.T. über die seit 1992 betriebene Koordinationsstelle für Umweltschutz (KSU) in Bern. Die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft zeigen etwas weniger Mühe, die von ihnen vertretenen Organisationen zu informieren. Sowohl seitens der Elektrizitätswerke als auch seitens der Umweltorganisationen wird ein gewisser interner Koordinationsmangel bei Fragen der Übertragungsleitungen beklagt, der z.T. auf einen Mangel an Interesse zurückzuführen sein mag. Interessant ist auch, dass beide beim jeweils anderen noch grössere Koordinationsmängel vermuten. Die mangelnde Koordination beim politischen Gegner wird dabei sowohl als Chance als auch als Risiko wahr-

⁹ Siehe hierzu auch die detaillierten Ausführungen zu den Fragen des Netzwerks in Kapitel 4. *Beschreibung der drei Verfahren.*

genommen, denn eine erfolgreiche Koordination geht einher mit Stärke und Macht. Demgegenüber bringen Koordinationsschwäche und Uneinigkeit eine gewisse Unberechenbarkeit mit sich. Dies wirft die Elektrizitätswerke den Umweltorganisationen in Sachen Wasserkraft und die Umweltorganisationen den Elektrizitätswerken in Sachen Übertragungsleitungen vor. Die Konfliktlösungsgruppen haben dazu beigetragen, dass sich die interne Kommunikation innerhalb der verbündeten Organisationen eher verbessert hat.

Auch die Vertreter der Bundesbehörden treffen sich regelmässig in Begleitgruppen. Bei der KOWA und bei der KGÜ gingen diese aus den internen Vorbereitungsgruppen hervor. Besonders reibungslos scheint diese interdepartementale Zusammenarbeit in der KGÜ zu klappen.

In der KORA fiel es den Mandatsträgern offensichtlich besonders leicht, die von ihnen vertretenen Organisationen vom Sinn der Konfliktlösungsgruppe zu überzeugen. Diese zweifelten auch weniger häufig an der Legitimation des Verfahrens. Vergleicht man die Parteien miteinander, so zeigt unsere Umfrage, dass die Kantonsvertreter am wenigsten Mühe bekundeten, den von ihnen vertretenen Organisationen den Sinn des Verfahrens und dessen Ergebnisse zu vermitteln. Diese fühlten sich laut Aussagen der Mandatsträger auch nicht zuwenig informiert. Bezüglich der Vermittlung der Ergebnisse scheinen die Vertreter der Umweltorganisationen etwas mehr Mühe zu haben. Demgegenüber zweifeln bei den Elektrizitätswerken die vertretenen Organisationen besonders häufig an der Legitimität des Verfahrens. Die Behördenvertreter haben aufgrund unserer Umfrage am wenigsten Probleme im Umgang mit den von ihnen vertretenen Stellen: Die Vermittlung des Sinns und der Ergebnisse fällt ihnen besonders leicht und sie geben seltener an, dass die vertretenen Stellen an der Legitimität des Verfahrens zweifelten.

5.3.6 Verfahrensablauf

Themenwahl

Die drei Themen der geplanten Konfliktlösungsgruppen wurden, wie oben gezeigt, im Nachgang zur Volksabstimmung vom 23. September 1990 festgelegt (vgl. Kapitel 3 *Genese und Stellenwert der Konfliktlösungsgruppen im Aktionsprogramm Energie 2000*, Seite 13). Ursprünglich war beabsichtigt, diese drei Konfliktlösungsgruppen parallel arbeiten zu lassen, um damit ein gruppenübergreifendes "packaging" zu ermöglichen, d.h. um das Entgegenkommen der einen Partei mit dem Entgegenkommen einer anderen in einem anderen Gebiet kompensieren zu können. Die schliesslich sehr unterschiedlichen Startzeitpunkte wurden mit ungleich rasch voranschreitenden Vorbereitungsarbeiten begründet. Ausserdem wollte man die KOWA nicht vor der Abstimmung über die Gewässerschutzvorlagen im Mai 1992 starten. Diese Gründe können ein dermassen starkes zeitliches Auseinanderfallen nicht ausreichend erklären. Wenn betrachtet wird, dass die Intensität der Vorarbeiten doch sehr variiert, gewinnt man im Gegenteil den Eindruck, der Zeitgleichheit des Startes sei eine eher niedrige Priorität beigemessen worden.

Zeitplan

Die ursprüngliche Koordinationsgruppe und spätere Gruppe der Rickenbacher Gespräche wurde zu einer Art Auffangbecken für "übergeordnete" Themen. Sie war mit den anderen Gruppen

kaum rückgekoppelt und wurde aufgrund unserer Interviews einzig von den Behörden recht gut beurteilt. Kurz nach der Wahl von Ivan Rickenbacher wurde sie wegen dem Mühlebergscheid vom 14. Dezember 1992 auf Eis gelegt und nahm ihre Arbeit erst 1994 wieder auf. Von den Umweltorganisationen wurde sie im Rückblick mit einiger Enttäuschung als Teil einer Beruhigungsstrategie bewertet und die Elektrizitätswirtschaft erachtete sie als wenig produktiv. So blieb ohne klar ersichtlichen Grund von der ursprünglich vorgesehenen Anordnung mit drei parallel arbeitenden und einer ihnen übergeordneten Gruppe wenig bestehen. Dies hat zwar die teilweise Nutzung von gemachten Erfahrungen der früher einsetzenden Gruppen ermöglicht; es erwies sich insgesamt aber aus denselben Überlegungen, die zur geplanten Konzeption geführt hatten, als recht gravierender Nachteil, weil dadurch die Tauschmasse für mögliche Konsense erheblich reduziert wurde.

Der Zeitplan war auch innerhalb der Konfliktlösungsgruppen Diskussionsgegenstand. In allen Gruppen wurden die Zeitpläne mehrmals korrigiert. Gründe dafür waren namentlich, dass das Zusammentragen der nötigen Information und Daten länger dauerte hat als vorgesehen (KORA: Informationsbeschaffung und Literaturstudie; KGÜ: Datenbeschaffung bei den Überlandwerken), oder dass unvorhergesehene Konflikte und Probleme überwunden werden müssen (KOWA: Weigerung einiger Kantonsvertreter, die Absichtserklärung mitzutragen; KGÜ: grundsätzliche Infragestellung der Arbeiten durch einige Elektrizitätswirtschaftsvertreter). In all diesen Fällen sah sich die Konfliktlösungsgruppe vor die Wahl gestellt, den Zeitplan mit dem Risiko des Ausstiegs einer Gruppe durchzuziehen oder aber die Differenzen ausdiskutieren. Die KOWA ist durch die von mehreren Befragten explizit bedauerte Verweigerungshaltung einiger Kantonsvertreter rund ein Jahr in Rückstand geraten. Insgesamt ging dort der Mediator jedoch eher ergebnisorientiert vor. In der Schlussphase zog er es vor, unter Abstrichen der Ansprüche die Arbeiten abzuschliessen, anstatt mit den Kantonsvertretern eine weitere Verhandlungsrunde mit sehr ungewissem Ausgang anzustreben. Die KORA arbeitete mehr prozessorientiert und zog es vor, zugunsten des Verhandlungsprozesses beim Zeitplan Abstriche zu machen. Die KGÜ arbeitete am Anfang ebenfalls eher prozessorientiert. Dem gegenseitigen Informationsaustausch und dem Ausgleich des Kenntnisstandes wurde erste Priorität zugeordnet. Dies war ein wichtiges Anliegen des Mediators und mag entscheidend zur Stabilisierung des Prozesses beigetragen haben. In der jetzigen Phase arbeitet die KGÜ jedoch eher ergebnisorientiert; der Abschluss der Arbeiten nimmt dabei einen prioritären Stellenwert ein.

Stolpersteine

Alle Gruppen hatten ihre Krisen, die im Rückblick oft als Schlüsselereignisse zu bewerten sind. Dabei gibt es Stolpersteine, welche eher themenspezifischer und solche, welche eher akteur-spezifischer Natur sind. Beispielhaft für letzteren Typ sei die Erfahrung aus der KORA angeführt. Die Ablösung eines NOK-Vertreters durch eine wenig gesprächswillige Person führte dort zum Eklat, so dass auch die Bundesbehörden gegen die Neubesetzung opponierten. Dieser Eklat brachte die Gruppe schliesslich näher zusammen, weil damit die von den Umweltorganisationen wahrgenommenen Einheitsfront von Behörden und Betreibern symbolhaft durchbrochen wurde. Die Gruppe hat dadurch auch erkannt, dass sie zu einem Gebilde geworden war, das sich nicht beliebig verändern lässt.

Die Schwierigkeiten zwischen der KOWA und der Energiedirektorenkonferenz waren ähnlicher Natur. Die Föderalismusproblematik überlagerte die Auseinandersetzung über die thematischen Sachinhalte ständig, und die der Energiedirektorenkonferenz nahestehenden Kantonsvertreter blieben über weite Strecken die Störenfriede. Während aktorspezifische Konflikte praktisch nicht mediativ beigelegt werden können – es sei denn durch den Ersatz von Vertretern oder ganzer Parteien sowie durch eine grundsätzliche Neuorientierung des Verfahrens – sind themenspezifische Stolperstein eher zu bewältigen. So wäre im Nachhinein betrachtet der themenspezifische Streit um die 5%-ige Produktionssteigerung der Wasserkraft wahrscheinlich mit dem nötigen Aufwand bewältigbar gewesen, wenn man der Konfliktlösungsgruppe Raum und Zeit dafür eingeräumt hätte.

Der "Dauerbrenner" der KGÜ ist die Frage, inwiefern der von den Überlandwerken 1987 ausgearbeitete Ausbauplan ein Konzept im Sinne der Raumplanung darstellt. Bezüglich dieser und anderer Fragen gelangte der KGÜ-Prozess in seiner Plenumsitzung vom 12. April 1995 an einem Tiefpunkt an. Die offene Thematisierung der Unstimmigkeiten brachte aber auch einige Klärung in den Prozess und veranlasste die Arbeitsgruppe transparenter und zielstrebig zu arbeiten.

5.3.7 Verfahrensleitung

Aufgrund der ungeklärten Positionierung des Verfahrens waren auch die Anforderungen, die an die verfahrensleitenden Personen gestellt wurden, wenig ausdifferenziert. Sie sollte Sitzungen leiten können und vor allem von allen Beteiligten akzeptiert werden. An einen eigentlichen Mediator hätten wesentlich weitergehende Anforderungen gestellt werden müssen. Zu den elementaren Bedingungen gehört, dass er über genügend zeitliche Ressourcen verfügt, um sich diesem Verfahren mit der nötigen Gewissenhaftigkeit widmen zu können. Zeit benötigen Mediatoren nicht nur für die Sitzungsvorbereitung, sondern auch für die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Parteien auch in informellen (Vor-) Gesprächen, um Verhandlungsspielräume ausloten zu können, und den Blick für mögliche Win-Win-Situationen zu schärfen. Win-Win-Situationen sind kreative Lösungsansätze, die allen Parteien eine Aussicht auf Gewinn eröffnen. Dies setzt eine intensive Auseinandersetzung mit der Thematik und analytisches Denken voraus. Ebenso muss der Mediator für ein angenehmes Gesprächsklima mit hinlänglicher persönlicher Vertrautheit besorgt sein, in welchem konstruktiv gearbeitet werden kann.

Diese Voraussetzungen erfüllten die Mediatoren der drei Gruppen in sehr unterschiedlichem Ausmass. Die starke berufliche Beanspruchung der beiden Mediatoren der KORA und der KGÜ brachte es mit sich, dass sie sich im Vergleich zum frisch pensionierten Mediator der KOWA, der zudem über eine gute politische Intuition verfügte, weniger intensiv mit dem Konfliktlösungsprozess befassen konnten. Dieser Eindruck wurde durch unsere Umfrage bestätigt.

Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang aber auch die Rolle des Sekretärs. Er leitete in der KORA die Arbeitsgruppe. In der KOWA und in der KGÜ unterstützte er die Moderatoren massgeblich. Ausserdem präsidierte in der KGÜ ein anderer Vertreter der Verwaltung die Arbeitsgruppe. Die Leitung in der KGÜ erfolgte faktisch durch ein Mediato-

renteam, dem neben dem Mediator auch der Sekretär und der Leiter der Arbeitsgruppe angehörten. Eine weitere Besonderheit der KGÜ bestand darin, dass die Experten in der Arbeitsgruppe mitwirken und dort zusammen mit den Prozessverantwortlichen massgeblich an der Gruppenarbeit partizipierten. Auch wenn dieses Leitungssystem nicht kritisiert und die entsprechenden Personen gelobt werden, ist daran der Umstand problematisch, dass es nie explizit eingeführt worden ist, sondern sich so aus der personellen und organisatorischen Situation entwickelte.

5.3.8 Ergebnisfixierung

Die Erfahrung aus anderen Konfliktlösungsverfahren zeigt, dass für die Motivation der Teilnehmer die Gewissheit entscheidend ist, dass die Resultate der Gruppe nicht einfach in einer Schublade verschwinden, sondern auch umgesetzt werden. Eine solche Gewissheit wurde in den vorliegenden Fällen explizit nur selten vermittelt. Es ist deshalb auf den ersten Blick erstaunlich, dass die Teilnehmer dies nie bemängelten. Offensichtlich gingen sie davon aus, dass die diskutierten Probleme dringend einer Lösung bedürften, und dass sich das Resultat der Gruppe politisch auch durchsetzen liesse, wenn die beteiligten Parteien erst einmal untereinander einig würden. Zu diesem Ergebnis hält die Verwaltung fest, dass die KGÜ zum Ziel hat, ein Übertragungsleitungskonzept zu erarbeiten, das nicht schubladiert, sondern laufend aufdatiert werden wird.

5.3.9 Persönlicher Aufwand und Kosten für die Allgemeinheit

Konfliktlösungsverfahren sind immer mit einem Ressourcenaufwand verbunden, welchen man mit den erhofften Ergebnissen und Auswirkungen des Verfahrens rechtfertigt. Die Frage, ob sich der Aufwand gelohnt habe, wird von den Beteiligten eher zurückhaltend beantwortet. Für die Umweltorganisationen fiel die finanzielle und zeitliche Belastung wegen ihrer insgesamt bescheideneren Ressourcenbasis stärker ins Gewicht. Der persönliche Aufwand fordert nach eigenen Angaben die Elektrizitätswirtschaft am wenigsten, was man darauf zurückführen kann, dass diese sich i.d.R. auf eine professionelle Infrastruktur abstützen kann. Dafür empfanden die Vertreter der Bundesbehörden den finanziellen Aufwand als eher gering. Dies rührt daher, dass ihre Teilnahme an den Sitzungen zu einem grossen Teil in Form von Lohnkosten beglichen wird, während die anderen Mitglieder lediglich Sitzungsgelder von Fr. 300.- (ganzer Tag) oder Fr. 150.- (halber Tag) beziehen.

In der Umfrage und in den Interviews wurden z.T. die der Allgemeinheit im Vergleich zu den erreichten Ergebnissen entstehenden Kosten als zu hoch bezeichnet. Dies hat uns veranlasst, auch einen Blick auf die durch die Konfliktlösungsgruppen verursachten Aufwendungen zu werfen. Laut BEW hat die KORA Kosten von Fr. 10'000.- bis 12'000.- verursacht, wovon etwa Fr. 9'000.- für den Besuch der KORA in der Wiederaufarbeitungsanlage Sellafeld (GB) verwendet wurden. Bei der KOWA und der KGÜ präsentiert sich folgende Kostenstruktur:

Tabelle 2: Die durch die KOWA und die KGÜ verursachten Kosten

	KOWA 1992-1995	KGÜ 1993-1997*	Total 1992-1997
Expertenaufträge an Dritte	400'012	387'445	787'457
Spesenentschädigungen	15'851	12'927	28'778
Total	415'863	400'372	816'235

* effektiv bis 13. Mai 1997

Gesamthaft haben also die Konfliktlösungsgruppen beim Bund bis heute Kosten von rund Fr. 830'000.- verursacht. Im Vergleich zu den nur schon im ersten Programmjahr 1992 aufgewendeten Mitteln für staatliche Massnahmen von 42 Mio. Franken scheint dieser Betrag nicht überdimensioniert. Dieses Urteil bestätigt sich auch, wenn man die Kosten mit dem Neusser Verfahren in Deutschland vergleicht: Dieses eine Verfahren hat, ohne die Forschungsarbeiten zu rechnen, Kosten von schätzungsweise DM 800'000 bis 900'000.- verursacht, wovon ebenfalls der grösste Teil für Gutachten durch Dritte aufgewendet worden sind. Die im Vergleich dazu deutlich tieferen Kosten der drei Schweizer Verfahren können dadurch erklärt werden, dass hier nicht wie in Deutschland ein freiberuflicher Mediator angestellt und eine unabhängige Geschäftsstelle unterhalten worden sind.

Die indirekt verursachten Kosten dürften sowohl beim Neusser als auch bei den Schweizer Verfahren aber mindestens ebenso hoch sein. Unter der Annahme, dass eine Person brutto Fr. 200.- in der Stunde kostet, kann die gesamte Sitzungstätigkeit der drei Arbeitsgruppen auf rund Fr. 900'000.- geschätzt werden¹⁰. Dabei schlagen die KOWA und die KGÜ mit je rund Fr. 400'000.- und die KORA mit rund Fr. 100'000.- zu Buch. Die vom Bund und den Parteien für die Konfliktlösungsgruppen anderweitig aufgewendeten Lohnkosten sind in dieser Schätzung nicht berücksichtigt.

Für eine fundierte Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag müsste man die Kosten der Mediationsverfahren den Kosten, welche traditionelle Verfahren (Plangenehmigungsverfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung, Rekursverfahren etc.) verursachen, gegenüberstellen und entsprechend auswerten. Dieses Aufrechnen ist erfahrungsgemäss praktisch unmöglich, weil die Opportunitätskosten der Verfahren eben nicht bekannt sind.

5.3.10 Verkopplung mit formellen Verfahren

Die Verkoppelung mit laufenden oder anstehenden formellen (Genehmigungs-)Verfahren bereitete in den drei Mediationsprozessen immer wieder Probleme. Bei der KORA war ein solches Verfahren (Mühleberg-Entscheid vom 14. Dezember 1992) Auslöser für den Gesprächsabbruch. Bei der KOWA wurde immer wieder darüber gestritten, ob die gemeinsame Absichts-

¹⁰ Diese Schätzung basiert auf der Annahme, dass (a) jeweils alle in Anhang 9.5 aufgeführten Personen (inkl. Mediator, exkl. Experten) an den entsprechenden Sitzungen teilgenommen haben und (b) die eine Hälfte der Sitzungen einen halben Tag (4 Stunden) und die andere Hälfte einen ganzen Tag (8 Stunden) beansprucht haben. Die Entsorgungskonferenz wurde dabei nicht als Sitzungstätigkeit berücksichtigt. Ein Rechenbeispiel: Eine halbtägige Sitzung à 10 Personen kostet dabei 10 mal 4 Personenstunden à 200.- (= total Fr. 8'000.-).

erklärung nicht einfach eine zusätzliche Prozedur bedeute und insofern die ordentlichen Verfahren verlängere anstatt diese zu straffen. Bei der KGÜ ging die Elektrizitätswirtschaft davon aus, dass für die Ausführung der gesetzlichen Verfahren die beabsichtigte Festsetzung eines Übertragungsleitungskonzeptes ein unnötiges "Vor-vorverfahren" darstelle.

5.3.11 Verfahrenseinschätzung

Wie unten dargelegt (vgl. Kapitel 6), schwingt bei einem Vergleich zwischen dem deutschen Neusser Verfahren und den hier besprochenen schweizerischen Konfliktlösungsverfahren das deutsche Verfahren bezüglich der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Prozess oben auf. Auffallend bei unserer Evaluation ist, dass die Bundesbehörden den Prozess besser beurteilen als die Vertreter der Umweltorganisationen und der Elektrizitätswirtschaft. Die Vertreter der Bundesverwaltung finden denn auch mit Entschiedenheit, der Aufwand habe sich gelohnt. Die anderen Parteien sind sich hier eher uneinig. Alle Parteien ausser den Kantonen sind sich allerdings einig, dass sie an einem solchen Prozess ziemlich sicher wieder teilnehmen würden. Diese Differenz kann damit erklärt werden, dass die Teilnehmenden trotz grossen Aufwands realisiert haben, dass hier "etwas von Bedeutung" geschah, und dass man sich als Abwesender wichtiger Mitgestaltungsmöglichkeiten vererbe: "Les absents ont toujours tort" (Zitat aus Umfrage). Betrachtet man diese Ergebnisse aufgeschlüsselt nach Konfliktlösungsgruppen, so fällt zuerst die überwältigende Bereitschaft der KORA-Mitglieder auf, wiederum an einem solchen Prozess teilzunehmen. Dies ist für eine gescheiterte Gruppe eigentlich erstaunlich. Am wenigsten lassen sich die KGÜ-Teilnehmenden für solche Gruppen begeistern.

Die Art und Weise, wie ein Verfahren geführt und strukturiert wird, scheint nach unseren Befunden von entscheidender Bedeutung dafür zu sein, wie der Prozess vorankommt und wie zufrieden die Teilnehmenden damit sind. Zwar kann ein noch so gut geführter Prozess bei widrigen Kontextbedingungen scheitern, aber ein gut geführter Prozess kann solche kontextuelle Widerwärtigkeiten teilweise auffangen, und das Verfahren zu einem guten Ende führen.

Interessant für die Gesamtbeurteilung des Prozesses ist auch die gegenseitige Wahrnehmung der Parteien: Alle Parteien nehmen sich selbst bedeutend positiver wahr, als sie durch die anderen Akteure wahrgenommen werden. Einzig bezüglich des eigenen Einflusses stellen die Parteien ihr Licht unter den Scheffel. Diese (auch für ausländische Mediationsverfahren dokumentierte) Differenz von Selbst- und Fremdwahrnehmung ist am geringsten bei den Behörden (Kantone und Bund). Deren Urteil über die anderen Parteien liegt meist ungefähr im Mittelfeld aller Parteien, tendiert aber deutlich in Richtung des Urteils der Elektrizitätswirtschaft. Beides ist Ausdruck davon, dass die Behörden weniger polarisieren und zwischen den Parteien stehen. Ein Vergleich der Selbst- und Fremdwahrnehmung der Elektrizitätswirtschaft und der Umweltorganisationen zeigt zum Teil massive Einschätzungsdifferenzen. Die heftigste Kritik äussern Elektrizitätswirtschafts- und Umweltschutzvertreter gegenseitig bezüglich mangelnder Kooperativität und Kompromissbereitschaft. Ungeteiltes Eigenlob teilen sich alle Parteien bezüglich ihrer angeblichen Kreativität. Die Umweltschutzverbände stufen im Unterschied zur Elektrizitätswirtschaft auch ihre Orientierung am Gemeinwohl sehr hoch ein, was die anderen Parteien allerdings anders einschätzen.

5.4 Energiepolitischer Kontext

Die Konfliktlösungsgruppen entstehen in einem spezifischen energiepolitischen Kontext, der sich durch die Lancierung und Konsolidierung von Energie 2000 auszeichnet. Während dem Ablauf der Verfahren erfährt dieses Aktionsprogramm wesentliche inhaltliche und organisatorische Anpassungen (z.B. Schaffung von acht Ressorts, Wechsel des Departementsvorstehers). Noch wichtigere Veränderungen erfahren die rechtlichen, energiepolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Entsprechend unserer Analyse soll hier die Frage nach dem Einfluss solcher Ereignisse und Entwicklungen auf Prozess, Ergebnisse, Auswirkungen und Realveränderungen der drei Konfliktlösungsgruppen gestellt werden.

Als Kontextvariablen definieren wir im folgenden all jene Faktoren, die die Konfliktparteien nicht direkt bzw. nicht ausschliesslich kontrollieren können. Nach unserer Auffassung gehören dazu die generelle Interessenlage der Konfliktparteien, u.a. neue energie- und umweltrechtliche Regelungen (z.B. Regelung der Wasserzinsen, Energiegesetz), laufende Genehmigungsverfahren und darin getroffene politisch-administrative Entscheide (z.B. Mühleberg, Wellenberg, Cleuson-Dixence, Galmiz-Verbois), Änderungen der Wettbewerbssituation auf dem Energiemarkt (z.B. Liberalisierungstrend in der Europäischen Union), Aktivitäten anderer Verhandlungsarenen im Energiediskurs (z.B. Rickenbacher Gespräche, Energie-Dialog von 1996), Arbeitsgruppen und Publikationsaktivitäten anderer Verwaltungsstellen (z.B. VKB-Arbeitsgruppe über bodenbezogene Grossprojekte, Cattin- und Kiener-Berichte über die Öffnung des Elektrizitätsmarktes) oder Massnahmen, die im Rahmen des Aktionsprogramms Energie 2000 durch staatliche und gesellschaftliche Akteure umgesetzt werden (z.B. Informationskampagne und Besetzungsaktionen von Greenpeace, Ankündigung neuer Ausstiegs- und Moratoriumsinitiativen der Umweltorganisationen).

5.4.1 Gesamtbeurteilung

In einem ersten Analyseschritt lässt sich für alle drei Konfliktlösungsgruppen folgende Gesamtbeurteilung vornehmen. Aus der Sicht aller befragten Parteien sind die Interessen der Energiewirtschaft, der Umweltorganisationen und – in einem geringeren Ausmass – der Kantone die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Verhandlungsprozesse und -ergebnisse. Daneben üben auch politische und gerichtliche Entscheide zu laufenden Bewilligungsverfahren einen im einzelnen schwierig zu bestimmenden Einfluss aus. Andere externe Faktoren wie die Entwicklung des rechtlichen Rahmens werden von den Betroffenen als kaum bzw. gar nicht relevant betrachtet. Dieses subjektive Gesamtbild der Befragungsbefunde ist jedoch z.T. trügerisch, weil je nach Konfliktparteien und Konfliktlösungsgruppe auch andere stärker themenspezifische Kontextvariablen eine Rolle gespielt haben. Es ist daher angezeigt, sowohl die teilweise abweichenden Wahrnehmungen der Beteiligten als auch die themenspezifischen externen Einflussfaktoren näher zu betrachten.

5.4.2 Vergleiche zwischen den Konfliktparteien

Die Interessen der Energiewirtschaft und der Umweltorganisationen werden von allen Parteien als bestimmende Faktoren wahrgenommen. Während die Vertreter der Bundesbehörden beide

Faktoren als ungefähr gleich stark gewichten, sehen sich die Energiewirtschaft und die Umweltorganisationen gegenseitig als die bestimmenden Einflussgrößen. Die Kantonsvertreter bezeichnen die Interessenlagen der Umweltorganisationen als den einflussreichsten Faktor. Vergleicht man die Gruppen bezüglich der anderen Kontextvariablen, so zeigt sich dass:

- die Behörden (Bund und Kantone) energierechtliche Regelungen als prozessbestimmender empfinden als die Energiewirtschaft und die Umweltorganisationen;
- die Elektrizitätswirtschaft die Konfliktlösungsprozesse stark von umweltrechtlichen Regelungen beeinflusst sieht und auch den Departementswechsel als besonders bestimmend wahrnimmt;
- die Umweltorganisationen laufende Genehmigungsverfahren und die Interessenlage der Kantone als stark beeinflussend wahrnehmen;
- die Umweltorganisationen und die Kantone überdurchschnittlich stark der Ansicht sind, die Konfliktlösungsprozesse seien von der Wettbewerbssituation beeinflusst.

5.4.3 KORA: Mühleberg als Damoklesschwert und "Ablöser"

Nach Einschätzung der beteiligten Parteien waren die Interessenlage der Energiewirtschaft und der Umweltorganisationen die bestimmenden Einflussfaktoren für die Arbeiten innerhalb der KORA. Dasselbe gilt für politisch-administrative Entscheide im Rahmen laufender Genehmigungsverfahren. Schliesslich haben auch andere Konfliktlösungsverfahren, insbesondere das Verfahren zur Suche eines geeigneten Standorts für die Lagerung mittel- und schwachradioaktiver Abfälle, die KORA inhaltlich beeinflusst. Die Rolle der energie- und umweltpolitischen Regelungen, der Kantone und der Wettbewerbssituation auf den Energiemärkten scheint hingegen nur marginal zu sein.

Nach der Annahme der Moratoriumsinitiative im September 1990 und der Formulierung des Ausbauziels für die Kernenergie (10%-ige Leistungserhöhung) im Aktionsprogramm Energie 2000 vom Februar 1991, reichen im Oktober 1990 die Bernische Kraftwerke AG (BKW) bei den Bundesbehörden ein Gesuch für eine 10%-ige Leistungserhöhung des AKW Mühleberg ein. Im gleichen Monat findet die "1. Entsorgungskonferenz" statt, welche den Auftakt für die KORA bildet. Da die Umweltorganisationen sich jeglichem Ausbau der Kernenergie widersetzen, bildet das Mühleberg-Genehmigungsverfahren ein eigentliches Damoklesschwert für die Arbeiten der KORA und sogar für den im Rahmen des Aktionsprogramms angestrebten Energiefrieden. In einer konsultativen kantonalen Abstimmung vom Februar 1992 lehnt eine Mehrheit des Berner Stimmvolkes die anvisierte Leistungserhöhung von Mühleberg ab, obwohl die kantonalen Behörden und das BEW das BKW-Projekt unterstützen. Solange diese Pattsituation (der Nicht-Entscheidung) anhält, kann die KORA ihre Arbeiten fortsetzen. Das am 1. Mai zwischen dem EVED, dem VSE und den Umweltorganisationen geführte Gespräch trägt vorübergehend zur Entspannung des latenten Konfliktes bei. Der Konsulent Ivan Rickenbacher wird im Herbst 1992 gewählt, um weitere Gespräche zwischen den Parteien zu leiten. In der KORA wird in der Zwischenzeit zu den Themen Wiederaufarbeitung (und schwach- und mittelaktive Abfälle) verhandelt.

Doch dann ändert sich die Situation abrupt: Am 14. Dezember 1992 bewilligt der Bundesrat die 10%-ige Leistungserhöhung für das AKW Mühleberg. Dieses KORA-externe Ereignis wird von den Umweltorganisationen als Bruch des Energiefriedens interpretiert. Am 1. April 1993 veranstalten sie eine Pressekonferenz zu ihrem künftigen Energieprogramm, welches u.a. die Schliessung der drei älteren AKW vorsieht, und sie kündigen die Lancierung neuer Volksinitiativen an. Ein Monat später scheitert der Versuch, ein Übereinkommen zwischen dem EVED-Vorsteher und den Umweltorganisationen bezüglich Mühleberg auszuhandeln. Daraufhin beschliessen die Umweltorganisationen den Ausstieg aus der KORA, trotzdem wollen sie im Aktionsprogramm Energie 2000 weiter mitmachen.

Damit ist die erste Konfliktlösungsgruppe definitiv gescheitert, ohne dass zum Thema Entsorgung ein materielles Ergebnis erreicht worden wäre. Der alte Atomenergiegrabenkrieg flackert wieder auf. Ende Juni 1993 gelangen einige Berner Bewohner an die Europäische Kommission für Menschenrechte, um den Mühleberg-Entscheid anzufechten. Dieses Verfahren ist heute (Sommer 1997) noch nicht abgeschlossen. Inzwischen ist auch ein Bewilligungsverfahren für eine Leistungserhöhung von Beznau II hängig. Schliesslich ist zu erwähnen, dass nach dem Scheitern der KORA im Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle weitere Konflikte aufgetreten sind oder sich verschärft haben (vgl. z.B. die folgenden Ereignisse vom Frühjahr 1995: Annahme der Volksinitiative in NW gegen die Rahmenkonzession an die Genossenschaft für nukleare Entsorgung (GNW), Rekurs beim Bundesgericht betreffend die Initiativen von BL/BS, lokaler Widerstand gegen die NAGRA-Arbeiten im Hinblick auf die Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in ZH und AG).

5.4.4 KOWA: Kompromisslösung zu Cleuson-Dixence und Stromliberalisierung

Die Konfliktparteien der KOWA bezeichnen gemäss unserer Umfrage als bestimmende Einflussfaktoren der Verhandlungen die Interessenlagen der Energiewirtschaft, der Umweltorganisationen sowie der Kantone. Politisch-administrative Entscheide und Kompromisse im Rahmen laufender Ausbauprojekte spielten dabei eine ebenfalls (wenn auch etwas geringere) Rolle. Da die KOWA-Gespräche bewusst erst nach der Abstimmung vom 17. Mai 1992 über den Gewässerschutz begonnen haben, beeinflussten neue energie- und umweltpolitischen Regelungen den Ablauf der KOWA kaum. Untersucht man die externen Ereignisse im Wasserkraftsektor, so lassen sich diese Einschätzungen anhand des Ausbauprojektes Cleuson-Dixence beispielhaft aufzeigen (vgl. dazu Girard/Knoepfel 1996):

Mitte 1986 präsentierten die Westschweizerischen Kraftwerke AG (EOS) und die Grande Dixence AG ihre Pläne für eine Verbesserung der Kapazitätsauslastung ihrer beiden Stauseen Grande Dixence und Cleuson im Unterwallis. Die Walliser Umweltschutzorganisationen, allen voran der WWF, wehrten sich vehement gegen diese Pläne. Nach einer erfolglosen Verwaltungsgerichtsbeschwerde durch den WWF traten die neuen Konzessionen im Mai 1988 in Kraft. Der Konflikt zwischen EOS und WWF verschärft sich allerdings, nachdem die Promotoren eine Baubewilligung beantragten, welche vom Walliser Energiedepartement bewilligt und vom WWF vor Bundesgericht angefochten wurde.

In die gleiche Zeit zwischen September 1990 und Mai 1992 fallen drei neue energie- und umweltpolitische Entscheide, welche die Rahmenbedingungen des Ausbauprojektes verändern. Es sind dies: die Annahme des eidgenössischen Energieartikels (September 1990), die Verankerung des 5%-igen Ausbauzieles der Wasserkraft im Aktionsprogramm Energie 2000 (Februar 1991) und die Annahme des revidierten Gewässerschutzgesetzes bei gleichzeitiger Ablehnung der Initiative (Mai 1992). Dieser neue Kontext veranlasst die Parteien, in Anbetracht der blockierten und konfliktuellen Situation eine gütliche Einigung zu suchen. Was am Anfang des Verfahrens undenkbar war, tritt effektiv ein: Am 4. November 1992 schliessen der Regierungsrat, EOS und Grande Dixence AG mit dem WWF eine Vereinbarung ab, die ihm den Rückzug seiner Beschwerde erlaubt. Diese erfolgreiche Verhandlung fällt in die Zeit zwischen den ersten beiden KOWA-Aussprachen zur Wahl des Mediators (am 13. August 1992) und zur Bestimmung des Ausschusses (13. Januar 1993).

Unsere Gespräche zeigen, dass obwohl die Cleuson-Dixence-Vereinbarung im Rahmen der KOWA-Gespräche nie ausdrücklich zur Sprache kam, diese Erfahrungen doch bei einigen Teilnehmern präsent war. Sie zeigte insbesondere, dass Kompromisslösungen zwischen Elektrizitätswirtschaft (EOS) und Umweltorganisationen (WWF), zwischen Energie- und Umweltverwaltungen (Walliser Energiedepartement, BUWAL) und zwischen kantonalem Gewässerschutz und der Energiepolitik des Bundes tatsächlich möglich sind. Zu erwähnen ist allerdings, dass für andere Ausbauprojekte zur Nutzung der Wasserkraft bis dato noch keine ähnlich konsensuellen Lösungen gefunden werden konnten (z.B. Hydro-Rhône Projekte/VD und VS, Pumpspeicherwerk im Val Curciosa/GR, Streit um Moorlandschaftsschutz am Grimsel/BE). Weiterhin wurden während den KOWA-Arbeiten zwei kantonale Volksinitiativen zum Schutz von Fliessgewässern (Aare BE, Aubonne VD) abgelehnt.

Laut den Befragten übten demgegenüber andere Energiegespräche des Aktionsprogrammes Energie 2000 sowie die Entwicklung der Wettbewerbssituation auf dem Elektrizitätsmarkt keinen starken Einfluss auf die KOWA-Arbeiten aus. Sowohl der Bericht des Mediators als auch die durchgeführten Interviews deuten aber darauf hin, dass die europäische Strompolitik zunehmend an Bedeutung gewann. Indirekt trug die sich seit 1989 abzeichnende Marktliberalisierung (vgl. Ministerentscheid vom Juni 1996 über die Verwirklichung der Prinzipien des "Third Party Access", "Single Buyer" und "Unbundling" ab 1999) zur Entspannung der Kontroverse über den Wasserkraftausbau bei. Der Import von ausländischer Elektrizität zu tieferen Produktionskosten hat das Interesse an neuen bzw. erweiterten Wasserkraftwerken vermindert und die Investitionsbereitschaft in diesem Bereich gedämpft.

5.4.5 KGÜ: Umweltrechtliche Regelungen, Stromliberalisierung und Galmiz-Verbois

Die Konfliktparteien der KGÜ nehmen die Interessenlage der Energiewirtschaft und der Umweltorganisationen als die bestimmenden Einflussfaktoren ihrer Verhandlungen wahr. Darüber hinaus erwähnen sie auch die umweltrechtlichen Regelungen, die Wettbewerbssituation auf dem Elektrizitätsmarkt sowie laufende Genehmigungsverfahren. Andere potentielle externe Einflüsse spielen hingegen keine entscheidende Rolle. Diese Wahrnehmungen lassen sich wie folgt interpretieren.

Die zunehmend dichteren Raumplanungs- und Umweltschutzgesetzgebungen (insbesondere die UVP-Pflicht für Höchstspannungsleitungen ≥ 220 kV) schränken den Handlungsspielraum der Elektrizitätswerke bei der Konzipierung und Realisierung ihrer Übertragungsnetze immer stärker ein. Ausserdem hat sich diese raumbezogene Politik in bestehende kantonale und/oder kommunale Politiken einzufügen, während die Plangenehmigung für Leitungen zentral durch das Eidgenössische Starkstrominspektorat erfolgt. Notwendig wird damit sowohl eine vertikale Koordination innerhalb der Leitungspolitik (intra-policy Koordination) als auch eine horizontale Koordination zwischen dieser und verschiedenen anderen raumwirksamen Politikbereichen (inter-policy Koordination). Überdies sind an der Planung und am Bau elektrischer Leitungen nicht nur staatliche, sondern auch eine Vielzahl privater Akteure beteiligt. Deshalb ist neben der inneradministrativen auch eine effiziente Koordination zwischen privaten und staatlichen Akteuren erforderlich. Diese Gegebenheiten prägen auch die KGÜ-Arbeiten. Die vielfältige Koordination wird von der Verwaltungskontrolle des Bundesrates etwa zur gleichen Zeit in ihrer eigenen Arbeitsgruppe behandelt, die ganz allgemein die Entscheidungsverfahren bei raumbezogenen Grossinfrastrukturanlagen untersucht. In Anbetracht der hohen Regelungsdichte und der grossen Zahl betroffener Verwaltungsstellen überrascht es nicht, dass der rechtliche Rahmen für die Arbeiten der KGÜ einen besonderen Stellenwert einnimmt und dass die Konfliktparteien diesen als besonders einflussreiche Kontextvariable wahrnehmen.

In den Verhandlungen der KGÜ spielt die Liberalisierung des europäischen Strommarkts eine zentrale Rolle. Aber hier trägt sie nicht wie das wirtschaftliche Desinteresse in der KOWA zur Entspannung, sondern zur Erhöhung des Konfliktgrades bei. Denn die einschlägige Richtlinie der Europäischen Union ist am 1. Januar 1997 in Kraft getreten. Auch die Schweiz strebt eine allmähliche Marktöffnung an. (vgl. Cattin-Bericht vom Juni 1995 und Kiener-Bericht vom Januar 1997 über die Öffnung des Elektrizitätsmarktes). Andererseits verschärfen die Prinzipien des "Third Party Access" und des "Unbundling" die Konkurrenz unter den Elektrizitätswerken (insbesondere der Überlandwerke). Sie erfasst nunmehr nicht nur die Produktion, sondern auch die Verteilung und die Zulieferung des Stroms. Die Frage der Koordination der Übertragungskapazitäten wurde damit plötzlich aktuell.

Das Vorhaben der EOS, eine seit zwanzig Jahren geplanten Übertragungsleitung zwischen Galmiz (FR) und Verbois (GE) quer durch die Waadtländer und Genfer Weinberge sowie durch das nationale Schutzgebiet La Côte zu realisieren, ist sogar ein wesentlicher Auslöser für die KGÜ; der darüber entbrannte Konflikt läuft parallel zu ihren Arbeiten. Nach der Ablehnung der kantonalen Initiative "Pour que Vaud reste beau" im Mai 1992, welche eine Verkabelung der Übertragungsleitung anstrebte, legte der WWF am 26. April 1993 beim EVED Beschwerde gegen die Strecke Vaux-sur-Morges - Eysins ein. Dieser offene Konflikt zwischen der Elektrizitätswirtschaft und den Umweltorganisationen bricht genau zu jenem Zeitpunkt aus, als die KGÜ ihre konkreten Arbeiten aufnimmt. Die WWF-Beschwerde wird vom EVED im Sommer 1995 abgelehnt; da beschliesst der WWF, zusammen mit der Gemeinde Begnins, eine Beschwerde beim Bundesrat einzureichen. Dieser weitere Versuch, die EOS zu einer Verkabelung ihrer Übertragungsleitung zu zwingen, scheitert jedoch ebenfalls. Am 17. März 1997 entscheidet der Bundesrat mit einigen kleineren Anpassungen zugunsten des EOS-Projekts. Anders als bei der KORA nehmen die Umweltorganisationen diesen Entscheid nicht zum Anlass,

aus der KGÜ auszusteigen. Der Hauptgrund dafür liegt offenbar darin, dass nach dem Walliser Cleuson-Dixence Entscheid der Bedarf für diese Übertragungsleitung auch von ihnen nicht mehr in Frage gestellt wird. Der Bundesratsentscheid dürfte im Gegenteil eher einen gewissen Beruhigungseffekt ausgeübt haben (analog zur Abstimmung über den Gewässerschutz bei der KOWA).

5.5 Nationaler institutioneller Kontext

Erwartungsgemäss haben wir bei den Direktbeteiligten nur wenig Aussagen gefunden, in denen Konfliktlösungsgruppen oder Mediationsverfahren als solche grundsätzlich in Frage gestellt worden wären. Das Prinzip einer "Mediation" wurde trotz relativ unscharfer Konturen im Inneren der Gruppen weitestgehend anerkannt. Demgegenüber fanden wir im näheren und im weiteren Umfeld dieser Gruppen recht häufig kritische Einschätzungen, in denen einmal mehr bestätigt wurde, was an anderer Stelle unter dem Titel "die Schweiz hat und braucht keine Mediatoren" (Knoepfel 1995a: 318) zusammengefasst wurde. Dort wurde aufgezeigt, dass die acht Mediations- oder mediationsähnlichen Verfahren der jüngsten Vergangenheit und der Gegenwart aus den Bereichen Abfall¹¹, Energie¹², Naturschutz¹³ und Verkehr¹⁴ in der Schweiz relativ isolierte Verfahren darstellen. Viel häufiger seien Konfliktlösungen durch Parlaments-, Volks- und Richterentscheidung, durch Kooperationsvereinbarungen, durch Professionalisierung und Standardisierung sowie durch Konfliktvermeidung (1995: 315ff.).

In den von uns geführten Gesprächen wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass Mediationen in der Schweiz unübliche Konfliktlösungsinstrumente darstellten. Denn die drei untersuchten Gruppen unterscheiden sich von üblichen Kommissionen zumindest in folgenden Punkten:

- *Zusammensetzung*: Mediationsverfahren legen ein stärkeres Gewicht auf sektorielle verbandlich-technische und weniger auf transsektoriell-verbandliche bzw. transsektoriell-politische Vertreter. In den in dieser Evaluation analysierten Konfliktlösungsgruppen finden sich praktisch keine Politiker und kaum Vertreter der grossen Interessenverbände.
- *Explizites Verhandlungsmandat*: Das Schwergewicht liegt auf der Aushandlung von Einstimmigkeitsbeschlüssen und nicht auf der Erarbeitung von Mehrheits- bzw. Minderheitsentscheidungen, wie dies bei Kommissionen der Fall ist. Dies setzt einen umfangreichen Austausch von Ressourcen (z. B. Information, Verzicht auf Opposition oder Rekurse etc.) unter

¹¹ Das Genehmigungsverfahren für eine Sondermüllverbrennungsanlage der Firma CIBA-Geigy in Basel-Stadt, das Standortfestlegungsverfahren für eine Sondermülldeponie in der Suisse romande sowie das Standortsuchverfahren für eine Reststoffdeponie im Kanton Aargau.

¹² Leistungserweiterung des Grosswasserkraftwerkes "Cleuson-Dixence" im Kanton Wallis, Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement ("KOWA") und das Standortsuchverfahren für ein Endlager radioaktiver Abfälle.

¹³ Umsetzung des Rothenthurm-Artikels der Bundesverfassung zum Moorlandschaftsschutz, im Gefolge der Volksabstimmung vom 6.12.1987.

¹⁴ Linienföhrung der N9 im mittleren und oberen Wallis.

den Beteiligten und sog. Win-Win-Ergebnisse voraus, bei denen sämtliche Parteien am Schluss etwas für sich gewinnen.

- *Gesprächskultur* (Reden und Zuhören, Bereitschaft zur Anerkennung der Argumente der Gegner, Offenheit für Positionsverschiebungen): Anstelle der üblichen Kommissions- oder Vernehmlassungskultur ("Statements-Kultur", strategische Verhaltensweisen etc.) tritt eine Dialogkultur.
- *Verantwortungskultur*: Die Akteure müssen die Verantwortung für ihre Engagements selbst tragen; sie können sie nicht an das Volk oder an Gerichte delegieren. Die Repräsentativitätsfrage stellt sich den beteiligten Organisationen daher in einer weit schärferen Weise als dies in üblichen Verfahren der Fall ist.
- Eine weit höhere *Unsicherheit über den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontext*, als dies bei üblichen Kommissionsverhandlungen der Fall ist. Diese schwierige Vorhersehbarkeit ist durch die bereits kurz nach Beginn der Arbeiten der Konfliktlösungsgruppen einsetzende Globalisierung eingetreten, die eine rasche Umpositionierung der beteiligten Akteure ggf. auch unter den Bedingungen (vorerst noch fehlender) gesetzlicher Grundsatzentscheidungen erzwingt.

In der Tat unterscheiden sich die Konfliktlösungsgruppen mithin nicht nur durch ihre Qualifizierung als Mediationsverfahren (Einschaltung eines Mediators), sondern auch durch ihre spezifische Aufgabe von anderen helvetischen Konfliktlösungsverfahren. Dies kommt auch in den folgenden Ausführungen zum Ausdruck, die aus Äusserungen unserer Interviewpartner stammen.

- Bevorzugtes Instrument der Konfliktlösung ist die *Verhandlung*, die von den Parteien selbst geführt wird. Die Schweiz habe keine Streit-, sondern eine Kooperations- und Kompromisskultur. Bezeichnend ist folgendes Zitat: "Wir kommen nicht darum herum, zu verhandeln, denn wir müssen mit den Leuten vor Ort leben. Oft findet man am Stammtisch die besten Lösungen." Solche Verhandlungen würden eher bilateral und unter vier Augen geführt.
- Eine Mediation laufe Gefahr, zu Glaubenskriegen zu führen; Konflikte sollten nicht in jedem Fall voll "ausgedeutet" werden. *Konfliktvermeidungsstrategien* seien deshalb recht häufig und mitunter besser.
- Eine Mediation sei ausserordentlich *zeitaufwendig*; Milizakteure könnten sich einen solchen Zeitaufwand nur in aussergewöhnlichen Situationen leisten. Eine Mediation würde vor allem dann gar nicht geschätzt, wenn sie von der einen oder anderen Seite als Mittel zum Zeitgewinn angesehen würde. Entsprechende Vermutungen wurden vereinzelt für die KGÜ geäussert, die nach Auffassung einzelner Gesprächspartner nur dazu diene, laufende Verfahren nicht zu gefährden.
- Mediation sei deshalb ein unüblicher Prozess für die Schweiz, weil sie *multilateral* erfolge. In der Schweiz würde eher bilateral und unter grossen Blöcken verhandelt. In diesem Zusammenhang sei es z.B. unverständlich, dass an den Konfliktlösungsgruppen der politikbe-

stimmende Vorort, die Konsumentenverbände oder die Gewerkschaften nicht beteiligt gewesen wären.

- Mediation sei auch deshalb unüblich, weil in der Schweiz eine "*Vernehmlassungskultur*" bestehe; in dieser herrsche Schriftlichkeit vor, bei der einseitig Statements abgegeben und keine Dialoge geführt würden. Nach dem Statement folgt das Handeln (Referendum). "Was bringt ein Dialog, wenn nachher sowieso eine Initiative lanciert wird. Wo Initiativen anstehen, ist die Voraussetzung für Gespräche nicht gegeben. Dann muss wieder politisch Klartext geredet werden." (Zitat aus den Interviews). Dies ist denn auch mit ein Grund dafür, dass die Bundesverwaltung gegenwärtig vermehrt konferenzielle Verfahren (Bsp. Energie- und CO₂-Gesetz) oder eigentliche interaktive Seminare (Bsp.: Energieszenarien, Lenkungsabgaben) durchführt.
- In unserem Land würde letztlich stärker in Ja-nein-Dimensionen von Volksabstimmung oder Richterentscheidung und weniger in nuancierten Zwischenpositionen dialogischer Verfahren gedacht.
- Verschiedentlich werden Mediatoren auch in die Nähe der "*fremden Richter*" gerückt. Diese sind in unserem Lande bekanntlich wenig beliebt (vgl. dazu Knoepfel 1995a: 292f.). In die ordentlichen Verfahren (Vernehmlassungsverfahren, Parlaments- und Volksabstimmungen, Gerichtsentscheidungen) setze man grösseres Vertrauen.
- Schliesslich fanden sich in den Gesprächen auch einige Hinweise darauf, dass Mediationen in der Schweiz deshalb einen schwierigeren Stand hätten, weil die an den Gesprächen beteiligten *Organisationen intern zu heterogen* seien, weshalb sie keine spätere Durchsetzung bei den Mitgliedern garantierten. Vereinzelt wurde auch befürchtet, Mediationsverfahren bedeuteten ein "Eingeständnis politischer Schwäche des Staates". (Zitat aus der Umfrage)

In den Interviews geäusserte *Argumente zugunsten* solcher neuer Konfliktlösungsverfahren bestätigten u.a. die Eignung von Mediation bei Vollzugsauseinandersetzungen ("vor Ort Sinn stiften") im Falle von Mehrebenenkonflikten. Verhandlungen, die über das normale Ausmass des helvetischen Alltags hinausgehen und daher auch besondere Strukturen benötigen, werden offenbar immer dann geführt, wenn ein Projektstreit gleichzeitig das zunehmend zerbrechliche Gleichgewicht zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden nachhaltig beeinträchtigen könnte. In diesen Fällen steht nicht nur das umstrittene Projekt als solches, sondern auch das mitunter historische Konflikte repräsentierende Glasperlenspiel eines vollumfänglich kaum erklärbaren helvetischen Kompromisses als staatspolitische Errungenschaft auf dem Spiel (Knoepfel, 1996: 313f.). In der Tat wurde in den Gesprächen deutlich, dass solche Situationen oft bei *Standortentscheidungen* einträten, die mit einem *Bedarfsnachweis verkoppelt* wären, und bei denen mitunter auch komplizierte Kompensationsgeschäfte (ökologischer Ausgleich, fiskalische Entschädigungen für Standortgemeinden etc.) anstünden. Diese Situation sei insbesondere im Falle der KGÜ gegeben, in der im wesentlichen Energie- und Raumplanungspolitik miteinander zu koordinieren wären. In diesem Sinne sind folgende Aussagen bemerkenswert:

- Mediation könnte notwendig werden bei hochgradig zentralisierten Bundespolitiken (z.B. Rothenthurm) in Anbetracht eines wachsenden Konfliktpotentials der Kantone;

- Zurückhaltend eingesetzt¹⁵, könnte Mediation sich als sinnvolles Mittel zur Eindämmung des Einflusses dominierender Interessengruppen oder "überwältigender" Parlamentsmehrheiten erweisen.
- Mediation sei dann ein angemessenes Konfliktlösungsinstrument, wenn Moratoriums- oder moratoriumsähnliche Situationen mit blockierten Rahmenbedingungen anstünden. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn sich Positionen innerhalb dieser Rahmenbedingungen zu bewegen begännen (noch keine Ja-nein-Situationen; Situationen, in denen "die Würfel noch nicht gefallen sind").
- Namentlich im Vollzug sei Mediation dann angebracht, wenn die Konflikte Projekte betreffen, die von der Verwaltung selbst initiiert würden.

Unter Anbetracht dieser Befunde können die für die drei Konfliktbereiche gewählten Mediationsverfahren als zumindest auf Bundesebene *unübliche Verfahren* bezeichnet werden. Auf Bundesebene fanden und finden sich kaum Vergleichsverfahren, an deren Erfahrungen hätte angeknüpft werden können. Vorläuferverfahren lassen sich für die KGÜ höchstens in Gestalt konkreter Projektstreite finden, in denen es im Zusammenhang mit der Bedarfsfrage tatsächlich zu einer – notwendigen – Debatte über fehlende Planungsgrundlagen kam (Beispiele: verschiedene umstrittene Hochspannungsleitungsprojekte aus der jüngsten Zeit aus den Kantonen Wallis, Graubünden und Bern). Gar keine Vorläuferverfahren hat die KORA, bei der der eigentliche Standortentscheid selbst explizit nicht zur Debatte gestellt werden konnte.

6. Vergleich mit dem Neusser Verfahren in Deutschland

6.1 *Das Neusser Mediationsverfahren zur Entwicklung eines Abfallwirtschaftskonzepts*¹⁶

Am 17. September 1991 beschloss der Kreistag des Kreises Neuss in Nordrhein-Westfalen gegen die Stimmen der Grünen ein Abfallwirtschaftskonzept. Es basierte auf dem Gutachten eines Ingenieurbüros und war mehr technisch als politisch orientiert. Entsorgungssicherheit rangierte vor umweltentlastenden Strategien der Abfallvermeidung und -verminderung. Dem Konzept wurde insbesondere vorgeworfen, es sei vor allem auf die Errichtung einer Verbrennungsanlage ausgerichtet. Insbesondere die Grünen zogen kalte Behandlungsverfahren der Müllverbrennung vor. In der voraussichtlichen Standortgemeinde entstand eine Bürgerinitiative mit grossem Zulauf. Dieser Konflikt wurde vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) als Untersuchungsobjekt aufgegriffen für einen ihm vom Bundesministerium für Forschung und Technologie erteilten Forschungsauftrag im Bereich Mediation. Das WZB konnte Prof. Dr. Georges M. Fülgraff von der Technischen Universität Berlin als Mediator für das Verfahren gewinnen. Ihm wurde ein halbe Stelle für die Unterstützung vor Ort zur Verfü-

¹⁵ Wie parlamentarische Untersuchungskommissionen, nicht aber "allpott".

¹⁶ Eine Beschreibung des Verfahrens aus der Sicht des Mediators findet sich in Dally/Weidner/Fietkau (1994: 33-62). Diese bildet die Basis der hier präsentierten Zusammenfassung.

gung gestellt, welche über die Dauer des Verfahrens von einer Sozialwissenschaftlerin betreut wurde. Sie kümmerte sich um den unmittelbaren Kontakt mit den beteiligten Gruppen, organisierte die Veranstaltungen und bereitete sie vor, entwarf Protokolle und war erste Ansprechpartnerin gegenüber der Öffentlichkeit. Das Bundesministerium für Forschung und Technologie übernahm den grössten Teil der Kosten.

Zwischen September 91 und März 92 machten das WZB zusammen mit dem Mediator alle Gruppen und Institutionen ausfindig, die in einem weit zu definierenden Sinne am Abfallwirtschaftskonzept Interesse haben konnten. Mit diesen wurde Kontakt aufgenommen, um ihre Positionen und Interessen zu erkunden, sie mit Mediation vertraut zu machen und zur Teilnahme daran zu gewinnen. Dazu zählten Bürgerinitiativen, betroffenen Verwaltungsstellen des Kreises und der betroffenen Städte und Gemeinden, Umweltorganisationen, Verbände, Parteien und Kirchen. Die ersten bilateralen Kontakte führte der Mediator im Beisein der Sozialwissenschaftlerin durch. Dabei zeigte sich, dass die Bereitschaft zur Teilnahme unterschiedlich gross war, was den Einstieg erschwerte und ein frühzeitiges Ausscheiden der skeptischen Parteien befürchten liess. Wenige Wochen vor der ersten Mediationsitzung liess deshalb der Mediator allen beteiligten Parteien einen Entwurf eines Verhaltenskodexes zukommen. Die beteiligten Gruppen hatten eine Einsprachefrist von drei Wochen, nach deren Verstreichung galt der Kodex als angenommen. Dabei wurden insbesondere Fragen des Bezugs zur Öffentlichkeit, des Verhandlungsstils und der Protokollführung geregelt.

Zwischen März 1992 und August 1993 fanden neun mehrstündige bis ganztägige Mediationsitzungen und mehrere Sitzungen mit einzelnen Gruppen statt. Bei voller Besetzung umfasste eine Sitzung 28 Gruppen mit bis zu drei Personen, dazu mehrere Personen des WZB als Beobachter und den Mediator mit Assistentin, insgesamt etwa 90 Personen. Jede Sitzung endete mit einem Programm oder Auftrag für die nächste Zusammenkunft. Die Kreisverwaltung beschloss im Anschluss an die erste Sitzung, auf präjudizierende Entscheidungen über Entsorgungsverfahren oder -einrichtungen, zunächst für das Jahr 1992, zu verzichten. Sie legte für den weiteren Gesprächsverlauf alle bisherigen Pläne und Vorhaben zur Umsetzung des Abfallwirtschaftskonzepts offen. In der Anfangsphase wurde auch die nicht unumstrittene Begleitung durch das WZB geklärt.

In den weiteren Sitzungen wurde über die Vergabe von Zusatzgutachten zu verschiedenen Entsorgungstechniken und zu möglichen Standorten für eine Müllverbrennungsanlage verhandelt. Diese dienten als Grundlage für die Verbesserung des Abfallwirtschaftskonzepts und für die Standortsuche. Die Mediation bewirkte erhebliche Verbesserungen am Abfallwirtschaftskonzept und in den Standortuntersuchungen. Die Untersuchungen ergaben ein geringere Restmüllmenge und damit eine geringere Kapazität für vorgesehene Behandlungsanlagen, als es ursprünglich geplant war. Es konnte jedoch keine Einigung über den Entsorgungsweg dieses Restmülls (Verbrennung vs. kalte Behandlung) erzielt werden. Dieser Konflikt schien auch über weitere Mediation nicht lösbar, weil Bürgerinitiativen und Umweltverbände eine Verbrennung ohne vorherige Erprobung einer kalten Behandlung nicht akzeptieren würden, und weil die Kreisverwaltung sich in der Pflicht sah, den Vorgaben der Landesregierung zu folgen, die für eine Verbrennungstechnik optierte.

6.2 Vergleich mit den Schweizer Verfahren aufgrund der schriftlichen Umfrage

Die drei Schweizer Verfahren lassen sich auf der Ebene der Umfragedaten mit dem systematisch mit dem Neusser Verfahren vergleichen. Die folgende Tabelle gibt einen kurzen Überblick über die Mediationsgruppen:

Tabelle 3: Beschreibung der vier Mediationsgruppen

	KGÜ	KOWA	KORA	Neuss
Zeitraum	seit 1993	1992-1995	1991-1992	1992-1993
Zahl der Sitzungen*	bis heute 27	mehr als 40	13	9
Gegenstand	Planung und Bau von Höchstspannungsleitungen (Übertragungskonzept) und Kriterien für den Bau neuer Leitungen	Planung und Bau von Wasserkraftanlagen, Möglichkeiten und Kriterien einer zusätzlichen Wasserkraftsnutzung	Lagerung radioaktiver Abfälle aus Stromproduktion (Wiederaufarbeitung und Endlagerung schwach- und mittelaktiver Abfälle)	Entwicklung eines Abfallwirtschaftskonzepts
Teilnehmerzahl (ohne Mediator)	19	31	42	50-60
Rücklauf: Abschlussbefragung	17 von 19	20 von 31	11 von 20**	45
Ergebnis	(vorläufiges Ergebnis) gemeinsame Plattform zu Teilkompromissen gewisse Grundlagen für ein Höchstspannungskonzept in Form von Nutz- und Schutzkriterien	Vereinbarung zu umfassenden Teilkompromissen: "Gemeinsame Absichtserklärung" zur frühzeitigen Kontaktaufnahme bei der Planung neuer Wasserkraftanlagen Potentialstudie: Optimierungspotential bei Wasserkraftanlagen	Nach Abzeichnung von Teilkompromissen, Schlussbericht Wiederaufarbeitung (nicht verabschiedet): Abbruch wegen Ausseneinflüssen (bundespolitische Entscheidungen)	Konsens in Teilfragen, Verschiebung der Entscheidung über Abfallverbrennung

* Die Sitzungszahl in den Schweizer Verfahren enthält Plenums-, Ausschuss- und Arbeitsgruppensitzungen, KGÜ: Stand Juni 1997

** Bei der KORA wurde die Umfrage nicht an die Teilnehmer der "Entsorgungskonferenz" (Plenum) verschickt, da diese nur den Auftakt der KORA gebildet, nicht aber wirklich als Plenum fungiert hat.

Der Vergleich zwischen den Verfahren zeigt, dass sich die Antworten der an den drei Schweizer Konfliktlösungsgruppen beteiligten Personen nur bei wenigen Fragen wirklich signifikant von jenen des Neusser Verfahrens unterscheiden (vgl. Anhang 9.9). Bei genauerem Hinsehen stellt man dennoch einige interessante Unterschiede fest:

- Die Beteiligten des Neusser Verfahrens geben etwas häufiger an, Kontakte geknüpft und Verständnis für die Positionen und Ansichten anderer Gruppierungen gewonnen zu haben.

- In den Schweizer Verfahren haben die Umweltorganisationen ein etwas schlechteres Image bezüglich ihrer Kompetenz, Flexibilität, Interessenorientiertheit, ihres Einflusses, ihrer Kooperations- und Kompromissbereitschaft sowie ihrer Transparenz.
- Den Beteiligten an den Schweizer Verfahren erschien es etwas leichter, den Sinn von Konfliktlösungsverfahren nach aussen zu vermitteln.
- Der Mediator des Neusser Verfahrens bekommt bezüglich einiger Dimensionen bessere Noten: Ihm wird etwas häufiger nachgesagt, er habe zügig Lösungen angestrebt, gut zusammengefasst und die Diskussion auf das Wesentliche konzentriert.
- Die Beteiligten der Schweizer Verfahren beklagen sich deutlich öfter über die praktische Durchführung der Konfliktlösungsverfahren.
- Demgegenüber sind sie etwas häufiger der Ansicht, der Aufwand habe sich dennoch gelohnt.

Diese Datenbasis gestattet es – zumindest in der deutschsprachigen Mediationsforschung erstmals – verfahrensvergleichend die Teilnehmerbewertung zu erfassen. Da die vier Verfahren ganz unterschiedliche Zielrichtungen haben, ist ein direkter Vergleich der Ergebnisbewertung nicht möglich. Die Erfolgsbewertungen beziehen sich deshalb zum einen auf die praktische Verfahrensdurchführung, zum andern auf die Frage, ob sich der Aufwand gelohnt hat. Erfolg wird hier also nicht mit Bezug auf das Sachergebnis bewertet. Entscheidend sind vielmehr *Lernprozesse*, die sich in der Entwicklung *neuer Formen der Konfliktgestaltung* und in *Kompetenzerweiterungen* (Busch/Volger 1995 sprechen von "empowerment") niederschlagen.

In allen vier Verfahren konnten wir die gleichen kognitiven Muster feststellen: *Lernerfahrungen* und *Mediatorbewertungen* scheinen die Grundlage für die Erfolgsbewertung zu bilden. Mit anderen Worten, die Einschätzung der eigenen Lernprozesse sowie das konstruktive Verhalten des Mediators prägen die Erfolgseinschätzungen durch die Beteiligten. Der Ertrag der untersuchten Mediationsverfahren besteht also in einem Zuwachs des Verständnisses anderer Problemsichtweisen sowie im Knüpfen neuer Kontakte (Lernerfahrungen). Die Mediatoren und ihre praktische Arbeit werden im Durchschnitt gut bewertet. Es ist anzunehmen, dass die Beteiligten dabei den Mediator mit dem politischen Normalgeschehen und den dort dominierenden Umgangsformen vergleichen.

Die *kognitiven Strukturen*, die sich bei den Verfahrensbeteiligten infolge eines Mediationsverfahrens herausbilden, sind offensichtlich *über verschiedene Verfahren hinweg sehr ähnlich*. Die gedankliche Ordnung der Eindrücke, die sich in einem Mediationsverfahren bilden, scheint somit kein Spezifikum einzelner Verfahren zu sein. Sie gründet sich vielmehr in einer "allen" (mediationsähnlichen) Verfahren gemeinsamen Struktur der Urteilsbildung.

7. Würdigung

7.1 Würdigung nach Einzelvariablen

7.1.1 Ergebnisse und Auswirkungen

Zur genaueren Betrachtung des Erreichten haben wir die Ergebnisse und Auswirkungen der drei Gruppen einander gegenübergestellt. In Tabelle 4 sind jeweils jene Resultate abgebildet, welche in der Umfrage je Gruppe die beste Bewertung erhalten¹⁷. Die Darstellung der materiellen Ergebnisse und Auswirkungen beruht überdies auf einer qualitativen Bewertung.

Tabelle 4: Zusammenfassung der Ergebnisse und Auswirkungen

	Ergebnis		Auswirkungen	
	materielle	immaterielle	materielle	immaterielle
KORA	<ul style="list-style-type: none"> • Schlussbericht Wiederaufarbeitung (nicht verabschiedet) 	<ul style="list-style-type: none"> • neue Kontakte • Verständnis für die Positionen anderer gewonnen 	<ul style="list-style-type: none"> • keine 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufklärung von Missverständnissen • verbesserte Beziehungen • fundiertere Informationsbasis
KOWA	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Absichtserklärung (von einigen Kantonsvertretern nicht anerkannt) • Potentialstudie 	<ul style="list-style-type: none"> • zur Sachproblematik gelernt • neue Kontakte • Verständnis für die Positionen anderer gewonnen 	<ul style="list-style-type: none"> • (noch) keine; Möglichkeit, bei Vorhaben auf die "Gemeinsame Absichtserklärung" zurückzugreifen 	<ul style="list-style-type: none"> • verbesserte Beziehungen • fundiertere Informationsbasis
KGÜ	<ul style="list-style-type: none"> • noch keine (gemeinsame Plattform, gewisse Grundlagen im Hinblick auf ein Übertragungsleitungskonzept in Form von Nutz- und Schutzkriterien) 	<ul style="list-style-type: none"> • neue Kontakte • Verständnis für die Positionen anderer gewonnen 	<ul style="list-style-type: none"> • politische Entscheidungsgrundlagen in der Raumplanung und in den Bewilligungsverfahren stehen in Aussicht (Bedarf, Kriterien) 	<ul style="list-style-type: none"> • verbessertes politisches Klima • Entdecken neuer Lösungsmöglichkeiten • ausgewogenere Interessenberücksichtigung • Aufklärung von Missverständnissen • verbesserte Beziehungen • fundiertere Informationsbasis

Gesamthaft gesehen haben die drei Konfliktlösungsgruppen sowohl bezüglich Ergebnisse als auch insbesondere bezüglich Auswirkungen mehr gebracht, als wir das ursprünglich vermuteten. Als Hauptergebnisse betrachten wir auf der materiellen Ebene die insbesondere in den Be-

¹⁷ Konkret sind dies Antworten, welche in der Umfrage mit mehr als "mittelmässig", d.h. < 3 auf der 5er Skala von 1 = "stimmt" bis 5 = "stimmt nicht" bewertet wurden.

reichen Wasserkraft und Übertragungsleitungen deutlich verbesserte und konsensmässig weitestgehend konsolidierte Informationsgrundlage (Potentialstudie, Materialien für das Übertragungsleitungskonzept), die vertragliche Vereinbarung zwischen Elektrizitätswirtschaft und Umweltorganisationen betreffend die frühzeitige Einleitung eines Dialogs bei neuen Wasserkraftvorhaben und das immaterielle Ergebnis eines verbesserten gegenseitigen Verständnisses und neue Kontakte in den Gruppen (Lernprozess); wichtigste Auswirkung der Arbeit der Konfliktlösungsgruppen ist die feste Etablierung eines gegenüber früher symmetrischeren Kräfteverhältnisses im Dreieck Elektrizitätswirtschaft, Umweltorganisationen und Bundesbehörden, das insbesondere die Position der letzteren beiden gestärkt und bei den Bundesbehörden zu einem Zugewinn an Autonomie und Politiksicherheit geführt hat. Dies äussert sich auch darin, dass offensichtlich alle drei Konfliktlösungsgruppen etwas zur Verbesserung der Informationsbasis beigetragen haben. Unter diesen Bedingungen hat namentlich auch die Energiewirtschaft gelernt, dass ohne die beiden anderen Partner heute keine Energiepolitik mehr zu betreiben ist.

Zum Beleg dafür, dass die drei Verfahren zum Zeitpunkt ihres Beginnes für alle Parteien von Interesse waren, und dass, mit Ausnahme der Kantone, die am beschriebenen Dreieck beteiligten Parteien tatsächlich etwas gewonnen haben, machen wir den BATNA-Test (Best Alternative to Negotiated Agreements). Dieser stellt die Frage, was die Parteien denn für realistische Alternativen zur Beteiligung an den Konfliktlösungsgruppen gehabt hätten. Das Ergebnis dieses Tests findet sich in der folgenden Tabelle:

Tabelle 5: *BATNA-Test (ex post)*

Konfliktlösungsgruppe	Konfliktparteien	BATNA (best alternative to negotiated agreements) (in Klammern jeweils Nachteile für Konfliktlösungspartei)	NA (negotiated agreements=Ergebnisse und Auswirkungen der Konfliktlösungsgruppen)
KORA	Umweltorganisationen	Neue Moratoriumsinitiative bzw. neue Ausstiegsinitiative (hohen finanzielle und politische Kosten, trotz Vorteilen der Mobilisierung der Basis)	Verbessertes Dialogklima (berechenbarere Positionierung der drei Hauptparteien, Zugang zu Informationen)
	Elektrizitätswirtschaft, NAGRA	"Mit dem Kopf gegen die Wand"-Lösung (Risiko: hohe politische Kosten und Konsensverlust, Risiko des Scheiterns)	
	Bundesverwaltung, Kontrollbehörden	Neue Gesetzgebung und dekretierte Standortentscheide (hohe politische Kosten und Risiko des Scheiterns in Parlaments- und Volksabstimmungen)	

(Tabelle 5: Fortsetzung)

Konfliktlösungsgruppe	Konfliktparteien	BATNA (best alternative to negotiated agreements) (in Klammer jeweils Nachteile für Konfliktlösungspartei)	NA (negotiated agreements=Ergebnisse und Auswirkungen der Konfliktlösungsgruppen)
KOWA	Umweltorganisationen	Kostspielige Rekurse gegen Ausbauprojekte vor Ort (hohe Kosten, Prozessrisiken)	Für alle vier erhöhte Planungs- und Verfahrenssicherheit durch Konsens zwischen den Hauptkontrahenten (unter Ausklammerung der Kantone)
	Elektrizitätswirtschaft	Deblockierung blockierter Projekte durch Parforceleistung vor Ort (Risiko der Fehlinvestitionen; Prozessrisiken)	
	Bundesverwaltung	Änderung der Gesetzgebung, (Risiko negativer Parlaments- und Volksentscheide, Zeitverlust, Glaubwürdigkeitsverlust)	
	Energiedirektorenkonferenz (Wasserkraftkantone)	"Durchziehen" der blockierten Projekte (Prozessrisiken) im Sinn einer eigenständigen Energiepolitik (unabhängig vom Bund)	
	Durch Umweltbehörden vertretene Kantone	"Durchziehen" der blockierten Projekte in Abstimmung mit dem BUWAL	
KGÜ	Umweltorganisationen	Fortgesetzte Rekurspolitik gegen Ausbauprojekte (hohe Kosten; Prozessrisiken; Lähmung anderer Tätigkeiten)	Erhöhte Planungs- und Verfahrenssicherheit; Vorhersehbarkeit der konsolidierten, sich durch die Gruppenarbeit gegenseitig besser bekannten Akteurskonstellation; Zugang zu Informationen
	Elektrizitätswirtschaft	"Mit dem Kopf durch die Wand"-Politik bei Ausbauprojekten (Blockierungs- und Rekursrisiken, finanzieller Verlust)	
	Bundesverwaltung	Forcierte Gesetzgebung und unilateraler Planungsentscheid in Gestalt eines dekretierten Sachplans "Übertragungsleitungen" (hohe politische Kosten, Risiko von Fehlern infolge mangelnder Information)	
	Kantone	Blockierung der missliebigen Projekte. Verweigerung der Zusammenarbeit mit Projektant und eidg. Starkstrominspektorat, eigener Sachplan erstellen (ohne Abstimmung mit dem Bund).	

Wie der (für einmal ex post vorgenommen) BATNA-Test zeigt, konnten sich namentlich die drei Hauptparteien aus den Verfahren etwas erhoffen, und sie haben dieses Erhoffte in der Tat auch teilweise erhalten. Hätten die Akteure die ordentlichen Streitbeilegungsverfahren vollum-

fänglich durchgezogen, stünden wir heute in der schweizerischen Energiepolitik bezüglich dieser drei Spezialthemen vermutlich vor einer weit gravierenderen Situation, als wir dies in Anbetracht des teilweisen Scheiterns der Konfliktlösungsgruppen sind. Die Gruppen haben das ihnen eigene Innovationspotential dialogischer Lernprozesse, das sie von den üblichen helvetischen Konfliktlösungsverfahren unterscheidet, damit tatsächlich zum Tragen gebracht. Sie haben mit anderen Worten den "Problemlösungsraum" erweitern können, indem sie zu Ergebnissen gelangt sind, welche in herkömmlichen Verfahren nicht möglich gewesen wären (KOWA: bilaterale Vereinbarung; KGÜ: Planung anhand von Schutz- und Nutzkriterien). Andererseits erwecken unsere Befunde aber auch den Eindruck, dass das Potential nicht vollumfänglich ausgenutzt worden ist. Dies kommt in den folgenden Interpretationen einzelner Aspekte der Ergebnisse und Auswirkungen zum Ausdruck:

Die Tatsache, dass die Resultate ganz allgemein um den Mittelwert der angebotenen Skala von "stimmt" bis "stimmt nicht" schwanken, zeigt, dass die Beteiligten zwar der Ansicht sind, es seien Verbesserungen zu verzeichnen, dass sie sich davon aber mehr erhofft hätten. Diese Feststellung verdeutlicht ein im abschliessenden KOWA-Protokoll festgehaltenes Schlussstatement: "Vom Unmöglichen wurde nichts erreicht und vom Möglichen vielleicht die Hälfte."

Der mehrfach gewünschte "Follow-up" der KOWA-Ergebnisse wäre ein sinnvoller Ausgleich zum sehr freiwilligen Charakter der "Gemeinsamen Absichtserklärung" gewesen. Dass er nicht zustande kam, mag seinen Teil dazu beigetragen haben, dass das als solches positive und von den betroffenen Parteien geschätzte Resultat bis heute – zum Missfallen von Befragten aus unterschiedlichen Parteien – nicht umgesetzt werden konnte. Damit geht "investierte Arbeit und Geld verloren" und die Beteiligten werden in ihren Erwartungen enttäuscht und demotiviert. "Enttäuschte Erwartungen sind oft schlimmer als keine" (Zitat aus Interview). Vermutlich noch mehr als ein offener Konflikt kann derartige Frustration zu einem kontraproduktiven Vertrauensbruch führen. Statt häufiger und produktiver werden die Kontakte ungeduldiger.

Die Resultate zu den immateriellen Ergebnissen auf persönlicher Ebene (z.B. Lernprozesse) zeigen, dass tatsächlich eine Verhandlungs- bzw. Mediations- und nicht eine Problemlösungskonstellation vorlag. Wir schliessen das daraus, dass nicht so sehr substanzielle Inhalte ("zur Sachproblematik gelernt", "Sichtweise geändert"), als vielmehr Vertrauen in und Verständnis für andere Parteien gewonnen sowie neue Kontakte geknüpft wurden. Das zeigt sich auch darin, dass insbesondere in der KGÜ oft der Weg der schriftlichen Vernehmlassung beschritten wird, was dem Prozess einen Teil seines multilateralen Problemlösungscharakters nimmt.

Die Befunde zu den Kontakten verdeutlichen, dass im Dreieck Behörden - Energiewirtschaft - Umweltorganisationen ein Wandel eingetreten ist. Die Energiewirtschaft hat nach eigener Auffassung ihren (u. a. aus der Sicht der Umweltorganisationen) privilegierten Zugang zu den Behörden zugunsten der Umweltorganisationen eingebüsst. Dies bestätigen auch die Angaben der Umweltorganisationen. Die überdurchschnittlich positive und selbstbewusste Bewertung der Konfliktlösungsverfahren und deren Ergebnissen durch die Behördenvertreter zeigt, dass diese Transformation nicht einfach zu einer neuen Abhängigkeit, sondern in allen drei Politikbereichen zu erhöhter Unabhängigkeit und Selbstsicherheit der Behörden geführt hat. Diese Interpretation finden wir auch in unseren Gesprächen bestätigt: Denn einige Vertreter der

Elektrizitätswirtschaft klagen über den Verlust an Unterstützung seitens der Behörden, ohne dass umgekehrt die Umweltorganisationen einen entsprechenden Gewinn an behördlicher Unterstützung anmelden. So sind denn auch einzig die Behördenvertreter überdurchschnittlich stark der Ansicht, dass die Konfliktlösungsgruppen zu einer ausgewogeneren Interessenberücksichtigung geführt hätten. Diese Ansicht wird weder von der Elektrizitätswirtschaft noch von den Umweltorganisationen und schon gar nicht von Seiten der Kantone geteilt.

Zusammenfassend kommen wir damit zu einer positiven Würdigung der Ergebnisse und insbesondere der Auswirkungen der Konfliktlösungsgruppen; dies trifft selbst für die KORA zu, deren Scheitern infolge Austritts der Umweltorganisationen mit für die definitive Verankerung eines heute symmetrischeren Kräfteverhältnisses im politikentscheidenden Dreieck zwischen Bundesbehörden, Umweltorganisationen und Energiewirtschaft verantwortlich sein dürfte. Diese Würdigung kommt dadurch zustande, dass wir die immateriellen Ergebnisse und Auswirkungen entsprechend der oben angeführten neueren Mediationsliteratur (vgl. Kapitel 2) heute tendenziell stärker gewichten, als dies noch Mitte der neunziger Jahre geschehen ist. Wie im folgenden dargelegt wird, konnte dieses relativ positive Ergebnis trotz teilweise eklatanter "Fehler" in den Prozessvorbereitungen und in der Prozessdurchführung ("Prozessvariablen") und trotz teilweise recht widriger Kontextbedingungen erzielt werden. Dies bedeutet, dass das Instrument der Konfliktlösungsgruppen für die Zukunft noch ein erhebliches Optimierungspotential aufweist.

7.1.2 Prozesse

In bezug auf den Prozess gilt es nun zu untersuchen, ob die aus der Mediationsliteratur hervorgehenden ergebnis- und wirkungsrelevanten Prozessdimensionen im Hinblick auf die Zielsetzungen auch gut eingesetzt worden sind (vgl. Tabelle 6).

Zur Klärung der Zielsetzung ist anzumerken, dass es den Konfliktlösungsprozess erleichtert und effizienter gestaltet hätte, wenn die Parteien Gelegenheit gehabt hätten, z.B. im Rahmen von ausgiebigen Vorverhandlungen, die Unstimmigkeiten bezüglich des Mandats ausdiskutieren. Im Unterschied zu einer extraparlamentarischen oder parlamentarischen Kommission, der ein klarer Bundesrats- oder Parlamentsauftrag vorgegeben ist (notfalls mit Mehrheits- und Minderheitsbeschlüssen), ist die Festlegung des Mandates einer Konfliktlösungsgruppe ein viel sensiblerer Vorgang, in dem einvernehmlich ausgehandelt werden muss, was man wie und nach welchen Spielregeln produzieren will. In allen drei Gruppen wurde diesem Punkt zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt, so dass der Prozess immer wieder mit unerschwelligen Konflikten über den Diskussionsgegenstand belastet wurde.

Ein zentrale und für das herkömmliche Kommissionswesen unübliche Rolle kommt in allen drei Verfahren dem Mediator zu: Die Auswahlverfahren der KGÜ und der KOWA für den Mediator verfolgten das Ziel, eine von allen Parteien akzeptierte Person zu finden. Dass dieses Prozedere im Sinne des kleinsten gemeinsamen Nenners tendenziell in Fragen der Mediation eher wenig profilierte Personen bevorzugt, wurde nicht bedacht. Es wäre nach unserer Meinung die Pflicht der Bundesverwaltung gewesen, die Kandidaten und Kandidatinnen auf ihre Eignung hin zu prüfen und sicherzustellen, dass sie zeitlich disponibel sind, die Erfordernissen solcher

Konfliktlösungsverfahren umzusetzen. Dass eine solch intensive Arbeit mitunter nicht durch Spesenentschädigungen, sondern durch Expertenhonoreare abgegolten werden sollte, versteht sich von selbst.

Tabelle 6: *Vermuteter Einfluss der Prozessvariablen auf das Ergebnis und die Auswirkungen**

<i>Variablen</i>	<i>KORA</i>	<i>KOWA</i>	<i>KGÜ</i>
<i>Beteiligtenauswahl</i>	+	+	+
<i>Beteiligtenrationalitäten (Verfahrensziele, Fragestellung, Verhandlungsspielräume)</i>	-	-	-
<i>Beteiligtenstellung</i>	+	+	+
<i>Verfahrensgestaltung und Geschäftsordnung</i>	-	+	-
<i>Interaktionsmuster im Binnen- und Aussenverhältnis</i>	+	Ausschuss: -/+ Plenum: +	Arbeitsgruppe: -/+ Plenum: -- +/-
<i>Verfahrensablauf (Themanwahl, Zeitplan, Stolpersteine)</i>	+/-	+	1. Phase: - 2. Phase: +
<i>Verfahrensleitung</i>	-	+	-
<i>Ergebnisfixierung</i>	-	+/-	?
<i>Verfahrenskosten</i>	+	+	+
<i>Verkoppelung mit Formalverfahren</i>	-	+	-
<i>Verfahrenseinschätzung</i>	+	+	-

**Bemerkung: Die Bewertung entspricht einer qualitativen Einschätzung der Prozesse basierend auf der Umfrage und den Interviews.*

Legende: ++(+): (stark) positiv beeinflussend; --(-): (stark) negativ beeinflussend; -/+ sowohl positiv als auch negativ beeinflussend.

Manchmal ist es aber schlicht nicht möglich, den "Wunschmediator" zu finden. Es ist deshalb zu bedenken, dass je nach Mediatorotyp die Organisation und die Logistik unter Umständen angepasst werden müssen. Der "quasi-professionelle" politisch gut informierte Milizmediator (KOWA) braucht zwar kein eigenes Sekretariat, dürfte aber von einer professionellen Hilfestellung in Sachen Mediation profitieren. Vom anderweitig verpflichteten "profilierten" Mediator (KGÜ) darf nicht erwartet werden, dass er über die Leitung der Sitzungen hinaus Aktivitäten entfaltet. Ihm muss, ähnlich wie dies im Neusser Verfahren geschehen ist, ein eigenständiges Mediationssekretariat zur Seite gestellt werden. Die Übernahme dieser Arbeit durch die Bundesverwaltung ist problematisch. Auch wenn das in der KGÜ im Rahmen eines Mediationsteams zu funktionieren scheint, birgt eine solche Konstellation das Risiko, dass sich der Mediator vom Prozess entfremdet und dem Geschehen entrückt. Der Effekt der neutralen Leitung wird damit in Frage gestellt.

Ein wertender Vergleich des Verfahrensablaufs ist angesichts der ganz unterschiedlichen Problemlagen und der sich noch im Gang befindlichen Arbeiten der KGÜ nicht möglich. Die Themenwahl, der Zeitplan und die Überwindung von Stolpersteinen ist jedem Prozess eigen. Was für ein Verfahren gut ist, kann für ein anderes schlecht sein. Es gilt dabei, ein Gleichgewicht zwischen Prozess (sich Zeit nehmen) und Ergebnis (zu einem qualitativ guten Resultat kommen) zu finden. Dies ist oft ein Nullsummenspiel: Zeitintensität bringt Abnützung, Ermüdung und Wechsel in der Zusammensetzung mit sich. Abstriche beim Resultat lösen Frustrationen aus und machen das Ergebnis langfristig instabil. Von grösster Bedeutung ist in dieser Frage der Blick des Mediators auf die Interessenlagen: Wenn abzusehen ist, dass eine Partei am Verhandlungstisch praktisch nichts mehr gewinnen kann und wenn ihr im Prozess nichts mehr angeboten werden kann, so ist es nicht sinnvoll, ein Verfahren einfach des Konsenses willen in die Länge zu ziehen. Dies war in der KOWA-Schlussphase die wohl realistische Einschätzung des Mediators bezüglich einiger Kantonsvertreter. Umgekehrt ist es nicht angezeigt, ein Verfahren einem Schluss entgegenzudrängen, wenn ersichtlich ist, dass am Verhandlungstisch noch genügend Tauschmasse vorhanden ist. Auch hier wiederum kommt dem Mediator eine zentrale Rolle zu, denn er ist – wenn er das Vertrauen der Parteien genießt – der einzige, welcher den Parteien und den von ihnen vertretenen Organisationen "in die Karten sieht" und daher die ihnen noch verbleibenden Trümpfe kennt.

Die Art und Weise, wie die Konfliktlösungsgruppe durch innere Differenzierung in Untergruppen ihr Oberthema strukturiert, prägt bekanntlich die Struktur des Resultats. Alle drei Gruppen haben Arbeitsgruppen gebildet, die sich solcher Fragestellungen angenommen haben, von denen man mögliche Beiträge für die Lösung des Oberthemas erwarten durfte. Weil die KGÜ in Anlehnung an die KOWA ebenfalls eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, die sich mit Kriterien für eine Beurteilung anstehender Projekte befasst, dürfte sich auch in Art und Qualität der Resultate eine gewisse Nähe zwischen diesen beiden Gruppen einstellen.

Die KGÜ weist die geringste innere Differenzierung auf, weil bei ihr der Lenkungsausschuss und die Arbeitsgruppe zusammenfallen. Sie verzichtet damit auf ein inneres Auge, das den Prozess in den Arbeitsgruppen beobachtet und den Gesamtprozess lenkt. Sie hat dieses partielle Führungsdefizit zum Teil mit Experten ersetzt.

Erwartungsgemäss geben unsere Befunde nur wenig Auskunft über mögliche Einflüsse des Prozesses auf die Kontextvariablen. Das liegt u.a. daran, dass im Voraus zu wenig zu klären versucht wurde, wie mit Aktivitäten der Parteien im Kontext der Konfliktlösungsgruppen umzugehen sei, welche das Verfahren belasten können (z.B. Kampagnen von Greenpeace oder der bundesrätliche Mühlebergentscheid). Die Akteure waren sich wohl bewusst, dass eine stärkere Sensibilisierung für die Formulierung sowie das Einhalten von Spielregeln die Gefahr mindern kann, dass die Parteien durch ihr eigenes Verhalten das Umfeld bewusst oder unbewusst mitbelasten. Insofern ist das Management mit beeinflussbaren Kontextvariablen auch Aufgabe der Prozessleitung. Sicherlich kann der bestgeführte Mediationsprozess wesentliche Kontextvariablen oft kaum steuern; er kann aber (etwa durch Stillhaltevereinbarungen etc.) verhüten, dass die Parteien im Umfeld einen Scherbenhaufen anrichten, der den Prozess selbst schwer beeinträchtigen kann.

Unsere Evaluationsbefunde zeigen, dass man diesen Kontextvariablen ganz allgemein zu wenig Gewicht beimass. Ernsthafte Versuche, mitbeeinflussbare Kontextvariablen in den Konfliktlösungsprozess hineinzubringen, konnten wir in keiner Gruppe finden. Auf einem anderen Blatt steht freilich, ob solchen Versuchen auch Erfolg beschieden gewesen wäre.

7.1.3 Energiepolitischer Kontext

Tabelle 7: *Einfluss der energiepolitischen Kontextvariablen auf Prozess, Ergebnisse und Auswirkungen*

<i>Variablen</i>	<i>KORA</i>	<i>KOWA</i>	<i>KGÜ</i>
1. Energie 2000			
<i>(neue) energierechtliche Regelungen</i>	0	0	+
<i>laufende Genehmigungsverfahren und getroffene Entscheide</i>	+++	+	+
<i>andere Konfliktlösungsprozesse</i>	+	+	+
2. Andere Politiken			
<i>(neue) umweltrechtliche Regelungen</i>	0	+	++
3. Internationaler Kontext			
<i>Liberalisierung des europäischen Strommarktes</i>	0	+	++

+++ *sehr starker Einfluss (= weniger als 2 in der Gesamtbewertung der Befragten)*

++ *starker Einfluss (= zwischen 2 und 2,6 in der Gesamtbewertung der Befragten)*

+ *kaum Einfluss (= zwischen 2,7 et 3,6 in der Gesamtbewertung der Befragten)*

0 *kein Einfluss (zwischen 3,7 und 5 in der Gesamtbewertung der Befragten)*

Zwei der drei eindeutig und zum Teil hochgradig prozess- und ergebnisrelevanten Kontextvariablen waren zumindest teilweise durch einzelne prozessbeteiligte Parteien mitbeeinflussbar. Dazu halten wir folgendes fest:

- *Kernenergie, Energiefriede und KORA:* Das KORA-Thema ist enger als das Kernenergie-Thema. Die Umweltorganisationen, welche ursprünglich eigentlich eine Konfliktlösungsgruppe zur Frage der Zukunft der Kernenergie wünschten (vgl. Kapitel 1 über Genese und Stellenwert der Konfliktlösungsgruppen), haben den Ausstieg aus der KORA instrumentalisiert, um ihrer fundamentalen Anti-AKW-Haltung nochmals klar Ausdruck zu verleihen und um in der Politszene und beim Volk eine breitere Diskussion über eine Zukunft ohne AKW (vgl. lancierte Initiativen) auszulösen.
- *Konfliktlösungsgruppen und formelle Verfahren:* Entscheide über laufende Genehmigungsverfahren haben insbesondere bei der KORA (Mühleberg) einen entscheidenden negativen Einfluss. Aber auch in der KGÜ wirken entsprechende Verfahren z.T. negativ auf die Gespräche ein. Es stellt sich daher die Frage, ob einzelne dieser Entscheide anders oder (vorläufig gar nicht) getroffen werden müssten, um die Konfliktlösungsgruppe vor negati-

ven Folgen zu bewahren (falls ein entsprechender politischer Wille vorhanden ist), oder ob es Mittel gäbe, solche Einflüsse zu mindern. Dass Bundesrat A. Ogi den Mühleberg-Entscheid trotz entsprechender Befürchtungen beantragte, könnte auch als Hinweis auf den limitierten Stellenwert aussagen, den Behördenmitglieder den Konfliktlösungsgruppen beimessen. Es stellt sich auf der anderen Seite auch die Frage, wie positive Konfliktlösungsverfahren besser projektübergreifend genutzt werden können (z.B. KOWA - Cleuson-Dixence).

Auch der Umstand, dass die drei Konfliktlösungsgruppen nicht simultan begonnen wurden, ist für die Kontextvariablen von Bedeutung. Denn die Ereignisse in und um die KORA lassen sich als externe Einflussfaktoren für die Arbeiten der KOWA und der KGÜ interpretieren. Dabei erstaunt es, dass das Scheitern der KORA keinen nachweisbaren negativen Einfluss auf die beiden anderen Konfliktlösungsgruppen ausgeübt hat. Insofern hat das (oben aus Gründen der Beschränkung möglicher Tauschgeschäfte der Parteien zwischen Themen der Gruppen kritisierte) zeitliche Nacheinander der drei Konfliktlösungsgruppen unbeabsichtigterweise wohl eher die positive Folge einer Konflikteindämmung zwischen den Gruppen gehabt.

Wir wiederholen auch in dieser Würdigung die oben (vgl. 5.3 *Prozess*) gemachte Feststellung, dass die beobachteten Konfliktlösungsprozesse darunter leiden, dass sie diese Kontextfaktoren nicht explizit thematisiert haben. So hätte etwa eine Vereinbarung über das Konstanthalten dieser Variablen, ganz im Sinne eines Moratoriums (vgl. 5.5 *Nationaler institutioneller Kontext*) die Chancen einer Verbreiterung der erzielbaren Konsensbasis vermutlich erheblich erhöht.

7.1.4 Nationale Kontextvariablen

Die oben dargelegte Unüblichkeit von Mediationsverfahren sowohl im engeren Energie- als auch im allgemeinen (z.B. im sozialpolitischen) Kontext des politisch-administrativen helvetischen Alltags dürfte u.a. erklären, warum in allen drei Gruppen vor allem zu Beginn wenig professionell vorgegangen worden ist. Auch das mangelnde Augenmerk für die Kontrolle der Kontextbedingungen rührt wohl daher, dass man sich weitgehend auf Neuland bewegte. Häufig schimmern die sich im Zusammenhang mit Vernehmlassungs-, Parlaments-, Volksabstimmungs- und Gerichtsverfahren in jahrzehntelanger Praxis als konsensfähig erwiesenen traditionellen Verfahrensregeln durch. Dies äussert sich auch darin, dass sich in allen drei Gruppen sowohl bei den Organisatoren als auch bei den Beteiligten grosse Unsicherheiten bezüglich Zielsetzungen, Spielregeln und Verwendung der Ergebnisse zeigten. Obwohl die Mandate der KOWA und der KGÜ ausdrückliche Zielsetzungen, Spielregeln und Bestimmungen über die Verwendung der Ergebnisse enthalten, zeigen sich die Beteiligten laut unseren Gesprächen und Umfrageergebnissen gerade in diesem Punkt besonders häufig unbefriedigt. Diese Feststellung deutet nicht unbedingt auf ein direktes Fehlverhalten seitens der Organisatoren hin, sondern kann ebenso gut in missverständlichen Erwartungshaltung der Beteiligten begründet liegen.

Diese Unüblichkeit, verbunden mit der uneingestandenem Überzeugung der helvetischen politischen Elite, dass in diesen Arenen noch nicht politisch Klartext geredet wird, dürfte auch eine

Erklärung dafür sein, dass die Konfliktlösungsgruppen in der Öffentlichkeit wenig Beachtung fanden. Ebenso wie die Rickenbacher Gespräche waren sie selbst energiepolitisch interessierten Parlaments- und Behördenvertretern nicht bekannt. Die neuen Verfahren standen niemals auch nur am Rande des Rampenlicht helvetischer Politik, wo sie sich als eine verbindliche Arena des Energie- oder gar des - übergreifenden - wirtschaftlichen Wachstumdiskurses hätten bewähren können. Dies war vermutlich auch nicht die Absicht ihrer Gründungsväter. So haben sie auch keine Sogwirkung auf die wirtschaftlichen und politischen Machtzentren unseres Landes ausgeübt. Damit trugen sie vermutlich ebenso wie die zahllosen und nach Auffassung mehrerer Gesprächspartner nicht als Gesamtstrategie wahrgenommenen Einzelmassnahmen von Energie 2000 dazu bei, bei Politikern und Bürgerinnen und Bürgern das trügerische Gefühl zu stärken, "es würde schon etwas getan", um in Sachen Energiepolitik voranzukommen.

7.2 Zusammenfassende Gesamtwürdigung

7.2.1 Stärken der Konfliktlösungsgruppen

Auf der *Ebene der Prozesse* lassen sich generell folgende Stärken situieren:

- *Existenz der Gruppen als Experiment:* Wenngleich sich bald nach der Eröffnung der Gruppen herausstellen sollte, dass sich die Programmleitung vom Energie 2000 vermutlich zu wenig Gedanken gemacht hat über die optimale Durchführung von Mediationsverfahren (etwa durch Studium der einschlägigen Literatur), so muss ihr zugute gehalten werden, dass sie das Wagnis eines solchen Experiments überhaupt eingegangen ist. Tatsächlich stellen die drei Gruppen im schweizerischen Kontext weitgehend ein Novum dar. Der Einsatz dieses neuen Instruments verlangte den Bundesbehörden in Anbetracht der hohen Konflikthaftigkeit der Energiepolitik Anfang der neunziger Jahre eine hohe Risikobereitschaft ab. Dieser Entscheid genoss bekanntlich eine prominente politische Unterstützung, was sicherlich eine zentrale Voraussetzung für das Zustandekommen der Prozesse war. Wie dargelegt, entsprach die BATNA-Situation der beteiligten Akteure optimal der Voraussetzung für den Einsatz von Mediationsgruppen. Wir haben allerdings keine empirischen Belege dafür gefunden, dass damals auf Departements- oder auf Amtsebene jemand einen solchen BATNA-Test oder ähnliche strategische Überlegungen durchgeführt hätte; vermutlich trugen dazu eher die Intuition und die Einsicht in die hochgradig "verfahrenre" Situation nach der Abstimmung vom September 1990 bei.
- *Zusammenstellung der Parteien:* Gerade weil die Zusammensetzung der Konfliktlösungsgruppen für die schweizerischen Verhältnisse in hohem Masse atypisch ist, dürfte sie paradoxerweise zum Erfolg beigetragen haben. Beigezogen wurde nur, wer substantiell etwas beizutragen hatte. Dies führte zum erwähnten niedrigen politischen Stellenwert, der es umgekehrt erlaubte, Lernprozesse unter den Direktbeteiligten in Gang zu setzen. Mit der - bezeichnenden - Ausnahme der KOWA (Vertreter der Kantone) waren in den Gruppen weitestgehend nur die drei Pole des energie-umwelt-politischen eisernen Dreiecks zugegen, so dass strategisches Verhalten infolge einer theoretisch und praktisch weitgehenden Unmöglichkeit der Bildung einseitiger Koalitionen im Verhandlungsraum weitestgehend ausblieb.

Umgekehrt konnten repräsentative Vertretungen der drei Pole um einen Tisch vereinigt werden, was für die damalige Situation bekanntlich keine Selbstverständlichkeit war (inkl. die Umweltorganisation Greenpeace). Auf diesem Wege liess sich die typisch helvetische Konfrontation zwischen "Befürwortern und Gegnern einer Vorlage" innert erstaunlich kurzer Zeit nach der Abstimmung überwinden.

Auf der *Ebene der Ergebnisse und Auswirkungen* lassen sich den Konfliktlösungsgruppen zusammenfassend folgende Stärken attestieren:

- *Erweiterung der von allen Seiten anerkannten Grundlagedaten der Energiepolitik:* Alle drei Gruppen haben in geradezu vorbildlicher Art den Lehrsatz angewandt, wonach partizipative Verfahren auch der Informationsgewinnung dienen. Auf dem üblichen Vernehmlassungsverfahrensweg oder in gewöhnlichen Expertenkommissionen wäre mangels entsprechendem Engagement und "enjeu"¹⁸ keine derart gute Informationsbasis zusammengekommen. Solche Verfahren hätten ausserdem nicht sicherstellen können, dass diese Informationen als Gruppenkonsens von allen Beteiligten anerkannt und als Grundlage für Konsens und Dissens in der Debatte verwendet worden wären. Die Gruppenarbeiten haben exemplarisch gezeigt, in welchem hohem Ausmass im Energiesektor Politik und Datenerhebungsmethoden miteinander verwoben sind. Das Abarbeiten von Methodenstreiten ist damit weit mehr als eine bloss technische Übung unter Fachleuten, sondern bildet vielmehr die politisch konsentrierte Grundlage für das Ausloten von Konsens- und Dissensbereichen.
- *Dissensfreilegung:* Insbesondere die KOWA und die in Anbetracht der künftigen Globalisierung der Strommärkte für die schweizerische Energiepolitik einem zunehmend wichtigeren Thema gewidmete KGÜ haben in ihren (erwarteten) materiellen Ergebnissen vorexerziert, wie man Dissense finden und definieren kann, ohne dass solche Dissensfindung vorzeitig durch einen "helvetischen Kompromiss" oder eine Mehrheitsentscheidung abgebrochen worden wäre. So hat die KOWA die äusserst heikle Demarkationslinie zwischen kantonaler Gewässerhoheit und eidgenössischer Energiepolitik in einer für die Schweiz ungewohnt scharfen Auflösung aufgedeckt, die für spätere gesetzgeberische oder gerichtliche Auseinandersetzungen durchaus von Bedeutung sein wird. Die KGÜ ihrerseits zeichnete in ihren Zwischenberichten ebenfalls einen Dissensgegenstand auf, der in dieser Schärfe bisher wohl keinem Teilnehmer bzw. Aussenstehenden vor Augen geführt wurde: Die Demarkationslinie zwischen einer Projekt-UVP einerseits und Umweltverträglichkeitskriterien andererseits, welche bei der Erstellung eines Bundessachplanes für grosse Infrastrukturvorhaben anzuwenden sind. In der kurzlebigen KORA, für die sich übrigens viele Befragte eine Fortsetzung erhoffen, zeigten sich feine Risse im bis dahin von den Umweltorganisationen behaupteten Konsensbeton zwischen Energiewirtschaft und Bundesbehörden. Auch diese feinen Konsensrisse haben ein deutlicheres Profil als jenes, das in Bleihammer-Debatten unter Volksabstimmungsbedingungen entsteht. Sie waren vermutlich dafür verantwortlich, dass Bewegung in die Szene kam.

¹⁸ Durch die Lieferung von Information versuchten die Parteien u.a. auch ihre Position und ihre Anliegen durchzusetzen.

- *Umstrukturierung des Akteurfeldes:* Die u.E. wichtigste Stärke der Konfliktlösungsgruppen ist ihr Beitrag zur nachhaltigen Umstrukturierung des energiepolitischen Akteurfeldes im Sinne der Etablierung eines weitgehend symmetrischen und allseits anerkannten energieumweltpolitischen eisernen Dreiecks, in dem sich die drei Kontrahenten gegenseitig respektieren. Diese Konstellation, die wir oben als nachhaltige Auswirkung der Konfliktlösungsgruppen bezeichnet haben, hat ihre Ursprünge sicherlich nicht nur in der Existenz und in der Tätigkeit der Gruppen, in denen die Beteiligten, wie ausgeführt, die Position der anderen zu schätzen lernten, Kontakte knüpften oder soziale Kompetenz erwarben. Ohne dies untersucht zu haben, werden dafür auch andere Arbeitsgruppen und Aktivitäten von Energie 2000 beigetragen haben.

7.2.2 Schwächen der Konfliktlösungsgruppen

Die Schwächen liegen in den im folgenden zusammengefassten sechs Punkten. Diese liegen weitgehend auf der *Ebene des Prozesses* und nicht auf jener der Ergebnisse oder Auswirkungen. Dieser Umstand lässt denn auch vermuten, dass im Prozess noch ein *erhebliches Optimierungspotential* liegt, das, so steht wiederum zu vermuten¹⁹, zur Sicherstellung und Verbesserung qualitativ hochstehender Ergebnisse und Auswirkungen beitragen könnten. Als Schwächen identifizieren wir:

- *Soziotechnische Verfahrensmängel:* Wie oben ausgeführt, zeigt sich bei der Mediatorwahl, bei der Mediatorbetreuung und bzgl. der Professionalität der Gesprächsdurchführung ein beachtliches Verbesserungspotential. Namentlich bei der KGÜ und der KORA fehlten zudem eingehende Vorverhandlungen mit den Konfliktparteien, in denen die Zielsetzungen und Spielregeln sowie die konsensorientierte Ausrichtung der Gespräche nicht nur in Form eines Mandats festgelegt, sondern von den Konfliktparteien auch akzeptiert und assimiliert worden wären. Bei der KORA konnte dies offensichtlich z.T. mit der Durchführung der Entsorgungskonferenz wettgemacht werden.
- *Fehlende Synchronisierung:* Wenn wir oben darauf hingewiesen haben, dass die fehlende zeitliche Abstimmung unter den drei Konfliktlösungsgruppen zwar hinderlich für einen themenübergreifenden Positionsabtausch, nicht aber für die Diskussionsatmosphäre war, so wurde ebenfalls betont, dass eine mangelhafte Abstimmung zwischen den langfristigen Energieperspektiven und -szenarien gewidmeten Rickenbacher Gesprächen und den produktions- und versorgungsorientierten Konfliktlösungsgruppen für Frustrationen darüber verantwortlich war, dass nach Auffassung nicht weniger unserer Gesprächspartner aus der Bundesverwaltung und namentlich aus den Umweltorganisationen nachfrageorientierte Gespräche zu kurz kamen. In der Tat erscheinen im Nachhinein die Rickenbacher Gespräche eher als eine Notlösung, denn als ein eigentliches Äquivalent zu den drei Gruppen für Be-

¹⁹ Diese Hypothese könnte in Tat und Wahrheit auch widerlegt werden, weil auch plausibel begründet werden könnte, dass bisher die technischen Prozessvariablen überschätzt worden sind. Dies würde bedeuten, dass die Ergebnisse und Auswirkungen von Konfliktlösungsgruppen, die unter bestimmten Kontextbedingungen "tagen", immer dieselben sind, unabhängig davon, ob dabei in der einen oder anderen Weise vorgegangen wird. Das wichtigste wäre dann, dass die richtigen Leute zusammengebracht und über die richtigen Inhalte geredet würde.

lange der Nachfragedebatte. Die Bundesverwaltung verweist darauf, dass sich der 1996 und 1997 geführte Energiedialog in stärkerem Mass der Energienachfrage gewidmet hat²⁰.

- *Unklare Grenzziehung zwischen Planung und Vollzug:* Wir haben oben (5.5 Nationaler institutioneller Kontext) darauf hingewiesen, dass sich Mediation in der Schweiz vermutlich besonders eignet zur Lösung von projektbezogenen Mehrebenenkonflikten und damit für den Bereich des Vollzugs von Bundespolitiken. Keine unserer drei Konfliktlösungsgruppen ist dieser Kategorie zuzuordnen. Denn die Konflikte der KOWA und der KGÜ betreffen das Mittelfeld zwischen Politikkonzipierung und Vollzug (= Planung) und die KORA-Thematik liegt ihrerseits zwischen Politikkonzipierung und -programmierung (auf der Ebene eines eigentlichen Policy-Dialogs). KGÜ und KOWA sind in ihren Arbeiten zeitweise sehr nahe an die Vollzugsfront vorgestossen, von wo sie von Elektrizitätswirtschaft und (im Falle der KOWA) Wasserkraft-Kantonen denn auch recht hart zurückgeschlagen wurden. Latent zwar immerwährend präsent, wurde die (naturgemäss sehr schwierig zu ziehende) Demarkationslinie zwischen Vollzug und Planung in diesen beiden Gruppen in der Kriteriendiskussion wohl zu wenig beachtet.
- *Fehlende Thematisierung der Kontextkontrolle:* Wie oben ausgeführt, zeigen unsere Befunde zu wenig Bemühungen der Mediatoren, Sekretäre oder Arbeitsgruppenleiter oder gar der gewöhnlichen Gruppenmitglieder, die Frage der – von einzelnen Parteien zumindest mitbeeinflussbaren – Kontextbedingungen auf die Traktandenliste zu bringen. Dabei wäre es nicht darum gegangen, diese Bedingungen à tout prix konstant zu halten (z.B. durch die Sistierung von laufenden Verfahren), weil eine derartige Regel ggf. das Risiko des Ausstiegs der betroffenen Partei geborgen hätte. Denkbar wären immerhin Spielregeln gewesen, nach denen sich die Parteien im Falle einer bewussten Intervention auf die Kontextbedingungen gegenüber den anderen Parteien in bestimmter Weise zu verhalten verpflichtet hätten (z. B. Ankündigung, nachträgliche Mitteilung, Vorverhandlungen etc.).
- *Zu geringe Prominenz der Konfliktlösungsgruppen:* Wenngleich die Gruppen bezüglich ihrer personellen Zusammensetzung wohl über hinreichende Prominenz in den einschlägigen engeren und weiteren Fachkreisen verfügten, wurde diese von der Programmleitung Energie 2000 vermutlich zu wenig in allgemeine Gruppenprominenz umgemünzt. Man gewinnt den Eindruck, die Programmleitung wäre stellenweise vor ihrem eigenen Mut, solche Gruppen in die Welt zu setzen, zurückgeschreckt, und hätte diesen den ihnen gebührenden prominenz-

²⁰ Die massgeblichen Arbeiten des BEW und des VSE betr. Energieszenarien fanden erst spät Eingang in die Arbeiten der KGÜ. Der neueste Bericht der Gruppe vom Sommer 1997, den wir in dieser Evaluation nicht mehr berücksichtigen konnten, befasst sich offenbar stark mit den Perspektiven der Stromnachfrage, obwohl diese Frage nicht Hauptgegenstand der Arbeiten der KGÜ war.

Auf Einladung von Bundesrat Moritz Leuenberger suchten an Energiefragen interessierte Kreise (Bundesparteien, Kantone, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Energiewirtschaft, Gross- und Klein-konsumenten und Umweltorganisationen, Wirtschaft) im Rahmen des Energiedialogs von August 1996 bis Juni 1997 nach einer mehrheitsfähigen Energiepolitik. Informationsgrundlagen dazu bildeten die Energie- und Elektrizitätsperspektiven bis zum Jahr 2030 des BEW, des VSE und der Umweltorganisationen sowie weitere im Verlauf des Dialogs von den beteiligten Organisationen beigetragene Untersuchungen. Der Energiedialog war nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation und wurde u.W. auch nicht wissenschaftlich begleitet.

ten Stellenwert im Rahmen des Programmes Energie 2000 nicht vollumfänglich zugestanden. Wenn es nach allgemeiner Erfahrung der Mediationspraxis auch zutrifft, dass solche Gruppen nicht ins grelle Rampenlicht der Politszenerie gestellt oder gezerrt werden dürfen, so sollten sie politisch gleichwohl nicht derart tief gehängt werden, dass ihnen die oben beschriebene politische und administrative Sogwirkung weitgehend abgeht. Politische Prominenz besteht darin, dass wichtige administrative und politische Behörden den Prozess respektieren, indem sie ihre Entscheidungen bis zum Prozessabschluss zurückstellen oder dazu veranlasst bzw. gezwungen werden, oder dass ihre Anliegen (etwa durch den Bundesrat) direkt an die Konfliktlösungsgruppe verwiesen werden (nach dem Beispiel des Verkabelungsfonds, dessen Studium der KGÜ übertragen wurde). Politische Prominenz kann eine Konfliktlösungsgruppe im Falle der Energiepolitik auch durch die Wertschätzung ihrer Ergebnisse erlangen, indem diesen ein gesetz- oder zumindest ein massnahmenähnlicher Status zugestanden wird.

Im Sinne der Förderung der politischen Prominenz sollten die politischen Behörden, die solche Gruppen einsetzen, dafür sorgen, dass die Politiker den Eindruck gewinnen, dass in diesen Gruppen nicht einfach geredet, sondern über wichtige Themen tatsächlich entscheidungsvorbereitend verhandelt wird. Bundesrat A. Ogi verstand es z.B. laut Aussagen einiger Interviewpartner bestens, die Beteiligten durch seine prominente Anwesenheit und seine Ausstrahlung als "Trainer" zu motivieren und "in die nächste Runde zu schicken". Die Kunst besteht auch hier im goldenen Mittelweg.

- *Mangelnde Feinarbeit beim Aus- und Einklinken:* Ein Mediationsverfahren ist ein Sonderverfahren, mit dem bestimmte Themen zeitweise aus den üblichen Bearbeitungskontexten herausgehoben werden (Ausklinken), um nach der Bearbeitung allerdings wieder in ordentliche Abläufe zurück zu gelangen (Einklinken). Der Prozess kann optimal nur gestaltet werden, wenn unter den Parteien bereits beim Ausklinken Konsens über Modalitäten und Zeitpunkt eines späteren Einklinkens besteht. Dies war nach unseren Befunden in den drei Konfliktlösungsgruppen nur sehr beschränkt der Fall. So blieben die konkreten Modalitäten des Mandats, die Kontrolle der Kontextbedingungen (insbesondere: laufende, die Gruppenarbeiten potentiell präjudizierende Genehmigungsverfahren) oder die Frage nach der Verwendung der Ergebnisse im Sinne des späteren Wiedereinklinkens in den ordentlichen politischen Prozess zumindest in der KORA und in der KOWA weitgehend unangesprochen und unbeantwortet.

8. Empfehlungen

Aufgrund unserer Befunde und ihrer Interpretation in Gestalt der im vorangegangenen Kapitel formulierten Statements über Stärken und Schwächen der Prozesse, Ergebnisse, Auswirkungen und Realveränderungen der drei Konfliktlösungsgruppen formulieren wir zuhanden der Programmleitung Energie 2000 für die Zukunft folgende vier *Empfehlungen*:

8.1 Empfehlung 1: Unterscheidung von drei Konflikttypen

Wir empfehlen, in der Theorie und in der Praxis von Konfliktlösungsgruppen *drei Konflikttypen* zu unterscheiden:

1. Mehrebenenkonflikte über den Vollzug von Bundespolitiken mittels Grossprojekten,
2. Konflikte über regionale bzw. nationale Bedarfs- und Planungsfragen, die sich zwischen Vollzug und Politikkonzipierung bzw. -programmierung einordnen lassen und
3. eigentliche Policy-Konflikte.

Die Analyse von zwei dieser drei Typen von Konfliktlösungsgruppen im Rahmen dieser Evaluation und des dritten Typus im Rahmen anderer Untersuchungen deutet darauf hin, dass zumindest bezüglich der Zusammensetzung (Auswahl der Parteien), der Prozessvorbereitung und -durchführung sowie den zu erwartenden Ergebnissen und Auswirkungen Unterschiede bestehen. Dabei sollten insbesondere folgende Gesichtspunkte Beachtung finden:

8.1.1 Konfliktlösungsgruppen für Mehrebenenkonflikte über den Vollzug von Bundespolitiken mittels Grossprojekten

Ein solcher Fall findet sich in unserem Schweizer Sample nicht; obwohl die KORA vor dem Hintergrund des laufenden Standortsuchverfahrens für die Lagerung von schwach- und mittelaktiven Abfällen und der Kriterientest der KOWA und der KGÜ diesem Konflikttypus recht nahe kommen. Die Kategorie wird in unserer Untersuchung besser vertreten durch das Neusser Verfahren aus der Bundesrepublik Deutschland. Für die Schweiz verweisen wir im übrigen auf derartige Konfliktlösungsverfahren aus den Bereichen Abfall, Naturschutz und Verkehr (vgl. Kapitel 5.5 *Nationaler institutioneller Kontext*).

In solchen Verfahren werden vielfach (fehlende oder mangelhafte) nationale Bedarfs- und Planungsabklärungen sowie mitunter auch eigentliche Fragen der nationalen Politikprogrammierung aufgerollt (*rolling backwards*). Dieser heiklen Abgrenzung der Projektebene hin zur Bedarfs- und Planungsebene wird besonderes Gewicht beizumessen sein. Im Gegensatz zu förmlichen Genehmigungsverfahren bietet der Weg über Konfliktlösungsgruppen die Möglichkeit, diese Grenzlinie flexibler zu ziehen. Erfahrungsgemäss erhöht ein "stures" Insistieren auf einer scharfen Trennlinie und eine entsprechend systematische Ausklammerung nationaler Planungs- und Konzeptfragen das Risiko des Scheiterns, weil namentlich die Opponenten schliesslich doch den Prozessweg vorziehen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass jedenfalls staatlicherseits, oft aber auch seitens der Umweltorganisationen alle drei Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) vertreten sein sollten. Schliesslich weisen wir auf die vergleichsweise zu den anderen beiden Konfliktkonstellationen erhöhte Bedeutung der materiellen Ergebnisse hin. Das Neusser Verfahren lehrt ausserdem, dass in Anbetracht der in solchen Fällen immer recht hohen Zahl der beteiligten Parteien und Personen einer äusserst sorgfältigen Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Nachbearbeitung der Sitzungen eine zentrale Bedeutung zukommt.

8.1.2 Konflikte über regionale bzw. nationale Bedarfs- und Planungsfragen zwischen Vollzug und Politikprogrammierung bzw. -planung

In diesen wissenschaftlich bisher nur wenig beachteten Zwischenbereich fallen die KOWA und die KGÜ. Ihre Analyse hat gezeigt, dass dabei die Abgrenzung in Richtung Vollzug auf Projektenebene besonders heikel ist. Derartige Konflikte dürften inskünftig insbesondere im Zusammenhang mit den Bundessachplänen und Konzepten nach Art. 13 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes vom 29. Juni 1979 (SR 700) in den Infrastrukturpolitiken des Bundes vermehrt auftreten (z.B. Waffenplätze, Flughafenerweiterungen, Strassenbau, Schienennetz, Pipelines etc.).

Dabei gilt es, sowohl vertikale (zw. Bund und Kantone) als auch horizontale (zw. verschiedenen Politikbereichen) Interessenkonflikte zu beachten und entsprechend zu koordinieren²¹. Erstere waren in der KOWA vorherrschend, letztere in der KGÜ. Trotzdem lehrt die Erfahrung der KOWA, dass in solchen Konfliktlösungsverfahren die Zahl der beteiligten Parteien möglichst gering gehalten werden sollte²². Die Idee des "Kriterientests" anhand konkreter Einzelobjekte, die in der KOWA entstand und in der KGÜ angewandt wurde, erscheint uns äusserst innovativ und nachahmenswert. Die Schwierigkeiten dieses Vorgehens, die sich in der KOWA und der KGÜ gezeigt haben (befürchtete präjudizielle Wirkung für den Vollzug auf Projektenebene; Datenzugang), lassen sich umgehen durch die Auswahl bereits entschiedener oder hypothetischer Fälle (wie sie auch zu Unterrichtszwecken verwendet werden) oder durch eine tatsächliche, fallweise Verkopplung von Planung und Vollzug (bei mehr oder weniger einmaligen Grossprojekten), die auch für den Projektanten von Interesse sein kann (z.B. Zeitgewinn). Abgesehen von diesem Spezialfall sind solche Konfliktlösungsgruppen durch entsprechende Abgrenzungsvorkehrungen auf Mandatebene von (zusätzlichen) Vollzugauseinandersetzungen soweit möglich²³ zu entlasten. In derartigen Konfliktlösungsgruppen sollten auch die Interessen der Kunden vertreten sein.

8.1.3 Policy-Konflikte

Typischerweise fällt unter diese Gruppe die Problematik, welche die KOWA zu bearbeiten hatte: Dabei geht es um grosse Optionen wichtiger nationaler Politiken, die in ihrer Gesamtkonzeption in eindeutige Patt-Situationen geraten sind (z.B. Energie, Drogen, Finanzen). Mit Ausnahme der Entsorgungsthematik fallen alle unten für den Energiebereich vorgeschlagenen Konfliktlösungsgruppen in diese Kategorie.

Bei diesen Policy-Konfliktlösungsgruppen ("Policy-Dialoge") ist die Kontrolle der Kontextbedingungen ("Moratoriumssituation"), die Verhinderung strategischer Allianzen (etwa durch eine konsolidierte Dreieckskonstellation unter den Parteien) und das Gebot einer mittleren po-

²¹ Vgl. z.B. Wegelin, Fritz (1996). "Mit Konzept und Sachplan die Planungspflicht des Bundes erfüllen". *Infoheft RP 2/96*.

²² Vermutlich ist die Faustregel eines "eisernen Dreiecks" auch in anderen Bereichen anwendbar.

²³ Die Grenzen dieser Strategie wurden insbesondere in der kantonalen Abfallplanung deutlich, in der die Bedarfs- und Technologiefrage sehr oft in den Strudel von Standortkonflikten geriet.

litischen Positionierung (mittlere "politische Prominenz" - vgl. dazu unten) besonders zu beachten. Ausserdem sind durch ein entsprechendes Gesamtarrangement themenübergreifende Tauschgeschäfte unter den Akteuren zu erleichtern. Erfahrungsgemäss ist dies u.E. eher möglich unter den Bedingungen mehrerer, simultan laufender Konfliktlösungsgruppen als durch die Etablierung einer einzigen, thematisch sehr weitreichenden und personell überbesetzten Gruppe.

8.2 Empfehlung 2: Einsatz bei aussergewöhnlich intensiven Konflikten

Wir empfehlen, das erfolgversprechende Instrument der Konfliktlösungsgruppe in der schweizerischen Energiepolitik auch weiterhin — allerdings sehr dosiert — dort einzusetzen, wo aussergewöhnlich intensive Konfliktsituationen vorliegen.

Konfliktlösungsgruppen sollen nicht dazu verwendet werden, energiepolitische Gesetzeslücken zu füllen. Ansonsten entsteht bei den politischen Entscheidungsträgern und in der Öffentlichkeit zu Recht der Eindruck eines "Schattenkabinetts". Sie sollen vielmehr helfen, verfahrensbegleitend intensive Konflikte konsensuell und wenn möglich aussergerichtlich zu regeln. Ihr Zweck sollte sein, im Dialog den Problemlösungshorizont zu erweitern, d.h. Lösungen zu erreichen, welche im konventionellen Kommissions- und Vernehmlassungsverfahren nicht zugänglich sind²⁴.

8.2.1 Weiterführung der KGÜ

In diesem Sinne empfehlen wir die Weiterführung der u.E. erfolgversprechenden Arbeiten der KGÜ in ihrer bestehenden Form. Die in der vorliegenden Evaluation gemachten Beobachtungen können zwar Hinweise auf punktuelle Verbesserungsmöglichkeiten bieten und bei künftigen Problemen Reaktionsweisen aufzeigen; es scheint uns jedoch nicht sinnvoll, in der Schlussphase der Verhandlungen grundlegende Veränderungen vorzunehmen.

8.2.2 Einsatz in weiteren Bereichen

Wir empfehlen überdies die Prüfung des Einsatzes — zumindest teilweise simultan einzusetzender — Konfliktlösungsgruppen in genauer zu definierenden Teilbereichen innerhalb der Folgearbeiten zum Energie-Dialog, der formell am 20. Juni 1997 abgeschlossen wurde. Dies betrifft insbesondere die beiden grossen Dissensbereiche (Einsatz der Kernenergie und Einführung von Lenkungsabgaben) und die sog. "offenen Fragen" (Stilllegung von Kernkraftwerken, Entsorgung schwach- und mittelradioaktiver²⁵, später auch hochradioaktiver Abfälle, Energieeinsatz im Verkehr, Energie 2000 nach 2000 und dezentrale Wärmekraftnutzung, ggf. für den

²⁴ Die aus der KOWA hervorgegangene gemeinsame Absichtserklärung und der sich in der Bearbeitung befindende Kriterienkatalog der KGÜ dürften dieser Kategorie zuzuordnen sein.

²⁵ In der letzten Ausgabe des von der Schweizerischen Energigestiftung herausgegebenen Magazins *Energie & Umwelt* (Nr. 2 Juni 1997) sind eine Reihe von Beiträgen zu finden, welche nebst harscher Kritik am Entsorgungskonzept durchaus auch mögliche Konsensfelder aufzeigen. Vgl. u.a. den Artikel von Walter Wildi "In den Wellenberg, weil Europa im Strom schwimmt?", S. 10f.

Bereich der Energieforschung)²⁶. Dabei gilt es, innerhalb solcher Gespräche der Frage der Abfallproduktion und somit der Zukunft der Atomstromerzeugung mehr Bedeutung zuzumessen. Ggf. müssen in dieser Hinsicht klare Spielregeln in möglicherweise langwierigen Vorverhandlungen ausgehandelt werden.

8.3 Empfehlung 3: Beachtung der Kritikpunkte

Wir empfehlen, für künftige Verfahren, die im vorangegangenen Kapitel formulierten Kritikpunkte zu den drei Konfliktlösungsgruppen zu beachten. Beizubehalten und auszubauen sind einerseits die erwähnten Stärken der drei Verfahren, die in der Art der Zusammenstellung der Parteien im Sinne des Dreiecks Behörden - Energiewirtschaft - Umweltorganisationen, in der erfolgreichen Erweiterung der allseits anerkannten Grundlagendaten, in der systematischen Dissensfreilegung und in der nachhaltigen Umstrukturierung des Akteurfeldes bestehen.

Umgekehrt ist auch das von uns eruierte Optimierungspotential auszuschöpfen, indem die angeführten Schwächen beseitigt werden.

Zur Beseitigung der Schwächen im Prozess und in der Beeinflussung der Kontextfaktoren formulieren wir folgende Empfehlungen:

8.3.1 Soziotechnische Verfahrensfragen

- *Vorverhandlungen*: In ausgiebigen Vorverhandlungen mit den Parteien soll das *Tätigkeitsfeld*, die *Arbeitsweise* (Spielregeln), das *Mandat* (Zielformulierung), der *Beteiligtenkreis* und der ungefähre *Zeitplan* der Konfliktlösungsgruppe festgelegt werden. In Bezug auf Ergebnisse und Auswirkungen möchten wir vor Ungeduld warnen. Alternative Konfliktlösungsverfahren werden immer relativ langwierig sein und sie dürfen nicht nur an den (immateriellen und materiellen) Ergebnissen, sondern sie müssen besonders auch an ihren (materiellen und immateriellen) längerfristigen Auswirkungen gemessen werden. Idealerweise sollte der Mediator an diesem Prozess teilnehmen, um sich in bilateralen Gesprächen mit den Anliegen der Parteien vertraut zu machen. Im Rahmen der Spielregeln sollte ebenfalls darüber Einigkeit bestehen, was zu geschehen hat, sofern der (explizit festzulegende) Zeitplan in Verzug gerät oder einzelne Parteien mit dem Ausstieg drohen.
- *Verfahrensgestaltung*: Das Instrument der Konfliktlösungsgruppen sollte nach den gemachten Erfahrungen seinen experimentellen Charakter aufgeben und in Zukunft *professioneller* und *zielgerichteter* geführt werden. Dabei ist es unabdingbar, die von den Mediatoren, Gruppenleitern und Sekretären gemachten Erfahrungen systematisch einzubeziehen. Der Einbezug moderner Kommunikations- und Gruppentechniken kann helfen, die Beteiligten aus traditionellen Verhandlungs- und Denkmustern herauszuführen und so möglicherweise innovatives Lösungspotential freilegen.

²⁶ EVED 1997 (Juni): Folgerungen des EVED aus dem energiepolitischen Dialog über die langfristige Energie- und Elektrizitätsversorgung sowie das energiepolitische Programm nach 2000.

- *Einsatz einer neutralen Gesprächsleitung*: Wir empfehlen, das Instrument der Konfliktlösungsgruppen auch in Zukunft mit dem Einsatz einer neutralen Gesprächsleitung (Mediator/in, Moderator/in) zu koppeln. Die Aufgabe des Mediators besteht nicht nur in der *sorgfältig vorbereiteten Durchführung* der Mediationssitzungen, sondern auch in der *eingehenden und individuellen Kontaktpflege mit den einzelnen Konfliktparteien und den von ihnen vertretenen Organisationen* im Vorfeld und im Nachgang zu den relevanten Plenums- und Arbeitsgruppenveranstaltungen. Er muss den Parteien "in die Karten" sehen und ihre Trümpfe und die verbleibende Tauschmasse kennen, um sich ein Bild über den inhaltlichen Fortgang, über ihre Weiterführung über den vereinbarten Zeitraum hinaus oder allenfalls über ihren Abbruch machen zu können. Je nach Interessenlage der Parteien²⁷ wird man dabei entweder für ein Weiterverhandeln im Interesse des Konsenses oder für einen bloss teilweisen Konsens im Interesse einer rasch realisierbaren Lösung (nach dem Muster der KOWA) anstreben. Wenn abzusehen ist, dass eine Partei am Verhandlungstisch praktisch nichts mehr gewinnen kann, so ist es nicht sinnvoll ein Verfahren einfach des Konsenses willen in die Länge zu ziehen.

Der *Wahl des Mediators bzw. der Mediatorin* kommt deshalb eine wichtige Bedeutung zu. Die in *Kapitel 2.2* aufgeführten *Anforderungen an den Mediator* (S. 10) können als Richtschnur dienen. Den "idealen" Mediator gibt es aber nicht. Wichtig ist vielmehr, dass je nach gewähltem *Mediatortyp* die Organisation und die Logistik entsprechend ausgestaltet wird. Die gewählte Konfiguration sollte im Interesse des Mediators und der Beteiligten von Anfang an offengelegt werden, allenfalls anhand eines Pflichtenhefts. Vermutlich heute noch selten anzutreffen dürfte in der Schweiz der eigentliche Mediator-Profi sein. Der "quasi-professionelle" politisch gut informierte Milizmediator (z.B. KOWA) braucht zwar kein eigenes Sekretariat, dürfte aber von einer professionellen Hilfestellung in Sachen Mediation profitieren. Vom anderweitig verpflichteten, in der Sache "profilieren" Mediator (z.B. KGÜ) darf nicht erwartet werden, dass er über die Leitung der Sitzungen hinaus Aktivitäten entfaltet. Ihm muss, ähnlich wie dies im Neusser Verfahren geschehen ist, ein eigenständiges Mediationssekretariat zur Seite gestellt werden. Denkbar ist schliesslich auch die Übernahme einer Mediatorenfunktion durch Mitglieder der Bundesverwaltung, die bereit sind, sich in der Sache nicht einseitig zu profilieren.²⁸ Bei der Mediatorenauswahl sollten die Kandidaten und Kandidatinnen vermehrt auf ihre Eignung als Mediatoren überprüft werden und es ist sicherzustellen, dass sie zeitlich disponibel sind, die Erfordernissen solcher Konfliktlösungsverfahren umzusetzen.

Weil in unserem Land ein Mangel an geeigneten, disponiblen, sachkundigen und gleichzeitig in der Materie unabhängigen Personen besteht, empfehlen wir zur Verbesserung der Aus-

²⁷ Siehe dazu auch die Ausführungen zum BATNA-Test (Best Alternative to Negotiated Agreements), Tabelle 5, S. 54.

²⁸ Die Ansiedlung des Mediationssekretariats bzw. der Mediatorenfunktion innerhalb der Verwaltung mag helfen, Kosten zu sparen, birgt jedoch die Gefahr, dass die Parteien dieses als parteiisch empfinden. Die entsprechenden Beamten können auch in unbequeme Situationen geraten, in denen sie sich zwischen den Interessen des Prozesses und jenen der eigenen Partei entscheiden müssen.

wahlmöglichkeiten die Durchführung mediativer Schulung von Verantwortlichen innerhalb der Bundesbehörden²⁹, die Redaktion eines einfach lesbaren Handbuchs über die Durchführung solcher Prozesse und eine wissenschaftliche Begleitung ausgewählter künftiger Prozesse im Hinblick auf deren qualitative Verbesserung und auf die Bereitstellung zusätzlichen Erfahrungswissens über schweizerische Besonderheiten solcher Verfahren.

8.3.2 Zeitliche und inhaltliche Abstimmung der Verfahren

Um einen themenübergreifenden Ressourcenabtausch (*packaging*) zwischen den Konfliktparteien zu ermöglichen, müssen sowohl laufende als auch neue Konfliktlösungsgruppen zeitlich und inhaltlich besser aufeinander abgestimmt werden. Dies verlangt eine sorgfältige, integrierende Kommissionslogistik, die von einem zentralen Sekretariat am BEW, ggf. durch ein unabhängiges Mediationssekretariat³⁰, sicherzustellen ist. In Zusammenarbeit mit den Mediatoren wäre diese Stelle auch für die genaue Beobachtung der für die jeweilige Gruppe einschlägigen Kontextvariablen zuständig, deren Bedeutung damit angemessener berücksichtigt werden könnte.

8.3.3 Klärung des Verhältnisses zwischen Planung und Vollzug

Das *Verhältnis zwischen Politikprogrammierung, -planung und -vollzug* muss nicht nur in eigentlichen Vollzugs- bzw. in nationalen Planungs- und Bedarfskonflikten, sondern auch in den anstehenden Policy-Konflikten *stärker thematisiert* werden. Es soll bereits im Rahmen der Vorverhandlungen mit den Parteien angesprochen werden, damit Klarheit und Konsens darüber besteht, inwiefern (namentlich bei Grossprojekten) etwa laufende Vollzugsprozesse von den Gesprächen tangiert werden sollen. Beim Vorhandensein umstrittener Grossprojekte wird diese Frage den BATNA-Test der Konfliktparteien und damit ihren Entschluss, auf das alternative Konfliktlösungsverfahren einzugehen, wesentlich bestimmen.

8.3.4 Thematisierung und Kontrolle der Kontextvariablen

Relevante Kontextvariablen (z.B. hängige Projekte, laufende Verfahren, anstehende Abstimmungen), welche den Prozess in günstiger oder ungünstiger Weise beeinflussen können, *müssen einleitend (ggf. in der Vorverhandlung) eingehend diskutiert werden*, damit Einigkeit besteht, wie die Gruppe auf deren Eintreten bzw. Nichteintreten reagieren soll. Es muss dabei nach Möglichkeiten gesucht werden, den einen oder andern Faktor (z.B. durch Eintretensvereinbarungen³¹) unter Kontrolle zu bringen und bei der Konsensfindung zu nutzen. Zu diesem Zweck sollen solche Variablen im Rahmen der Vorbereitung der Konfliktlösungsgruppen mög-

²⁹ Vgl. zu dieser Frage Zhiyong (1997).

³⁰ Die Wahl zwischen einem unabhängigen oder einem BEW-eigenen Mediationssekretariat hängt einerseits von den finanziellen Gegebenheiten und andererseits von der wahrgenommenen Neutralität der bundeseigenen Stellen ab. Die Wahl kann Gegenstand von Vorverhandlungen sein.

³¹ Die Beteiligung von Greenpeace an der "1. Entsorgungskonferenz" war z.B. an eine solche Vereinbarung geknüpft.

lichst genau identifiziert und in den Vorverhandlungen mit jeder Partei eingehend erörtert werden.

8.3.5 Gewinn an politischer Prominenz

Die Konfliktlösungsprozesse müssen an politischer Prominenz gewinnen. Das heisst keinesfalls, dass sie vermehrt ins Rampenlicht der allgemeinen helvetischen Tages- oder gar Parteipolitik gestellt werden sollen. Denn derartige Politisierung dürfte der Sache oftmals abträglich sein, weil die Akteure ihr öffentliches Gesicht wahren zu müssen verneinen und daher kaum mehr Hand für notwendige Kompromisse bieten würden. Anzustreben ist vielmehr eine "mittlere Prominenz", die in einer vermehrten politischen und administrativen Bedeutung der Gruppen für ein bestimmtes Politikfeld besteht. Regelmässige prozessbegleitende Information der interessierten Akteure über den Stand von Konsens und Dissens (ggf. neben oder gar anstelle eines Protokolls und in Ergänzung zu den Jahresberichten von Energie 2000, ähnlich der KGÜ-Plattform), die regelmässige (nicht dauernde) Präsenz von prominenten energiepolitischen Figuren und die in der Analyse der Schwächen der Gruppen angesprochenen Zusatzvorkehrungen (Aufwertung des Prozesses gegenüber anderen Entscheidungsprozessen; Aufwertung der Ergebnisse im Sinne der Anerkennung eines "massnahmenähnlichen" Status im Rahmen von Energie 2000) dürften geeignete Mittel dazu sein. Sie geben dem Prozess auch die notwendige Seriosität für eine zielgerichtete Arbeit.

8.3.6 Ein- und Ausklinken der Prozesse

Im Rahmen der in Vorverhandlungen festzulegenden Spielregeln muss der Problematik des *Aus- und Einklinkens* der Prozesse mehr Beachtung geschenkt werden. Es muss dabei geklärt werden, ob und auf welche Weise die Ergebnisse in die ordentlichen Abläufe zurückgelangen sollen. Zu klären ist insbesondere der Stellenwert erwarteter Ergebnisse für andere ordentliche oder alternative Verfahren auf der Ebene von Politikprogrammierung, -planung und -vollzug im Feld oder im Umfeld der Thematik der Konfliktlösungsgruppe.

8.4 Empfehlung 4: Zugänglichmachung der gemachten Erfahrungen

Wir empfehlen, diesen Bericht zuhanden einer interessierten wissenschaftlichen Community, aber auch und insbesondere zuhanden der energiepolitischen Praktiker und der allgemeinen politischen Elite in geeigneter Form zukommen zu lassen. Dies erlaubt es u.a. auch, zur Anhebung ihrer (oben als zu gering bemängelten) politischen Prominenz beizutragen.

Falls neue Konfliktlösungsgruppen initiiert werden sollen, bieten die vorliegenden Resultate einen ersten Ansatzpunkt zur zielgerichteten Gestaltung solcher Verfahren. Das im Rahmen der Konfliktlösungsgruppen akkumulierte Wissen geht weit über die Energiepolitik hinaus. Es lässt sich auch in anderen Politikbereichen gewinnbringend verwerten.

9. Anhänge

9.1 Abkürzungen

A TEL	Aare-Tessin AG für Elektrizität
BAG	Bundesamt für Gesundheitswesen
BATNA	Best Alternative To Negotiated Agreements
BAV	Bundesamt für Verkehr
BEW	Bundesamt für Energiewirtschaft
BKW	BKW (Bernische Kraftwerke) Energie AG
BRP	Bundesamt für Raumplanung
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
CKW	Centralschweizerische Kraftwerke
EDI	Eidg. Departement des Innern
EGL	Elektrizitätsgesellschaft Laufenburg A.G.
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EnDK	Kantonale Energiedirektorenkonferenz
EOS	S.A. (Société anonyme) Energie de l'Ouest suisse
EstI	Eidg. Starkstrominspektorat
EVED	Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
EWZ	Elektrizitätswerk der Stadt Zürich
GNW	Genossenschaft für nukleare Entsorgung
HSK	Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe
IEA	Internationale Energie-Agentur
ISKB	Interessenverband Schweizerischer Kleinkraftwerk-Besitzer
KGÜ	Konfliktlösungsgruppe Übertragungsleitungen
KLG	Konfliktlösungsgruppe
KNE	Kommission für nukleare Entsorgung
KORA	Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle
KOWA	Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft
KSA	Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen
KSU	Koordinationsstelle für Umweltschutz
KWO	Kraftwerke Oberhasli AG
NAGRA	Nationale Genossenschaft für die Lagerung von radioaktiven Abfällen
NOK	Nordostschweizerische Kraftwerke AG
PSI	Paul Scherrer Institut für
PSR	Vereinigung Ärzte für soziale Verantwortung
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBDK	Schweizerische Betriebsdirektorenkonferenz
SBN	Schweizerischer Bund für Naturschutz (heute Pro Natura)
SES	Schweizerische Energie-Stiftung
SEV	Schweizerischer Elektrotechnischer Verein
SGU	Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz
SL	Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege
SWV	Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VCS	Verkehrsclub der Schweiz
VKB	Verwaltungskontrolle des Bundesrates
VSE	Verband Schweizerischer Elektrizitätswerke
WWF	World Wildlife Fund
ZWILAG	Zwischenlagerung AG

9.2 Diverse Quellen und weiterführende Literatur

9.2.1 Berichte und offizielle Quellen

- BEW (1995): *Rapport du Groupe de travail de l'administration fédérale, de l'économie électrique et des grands consommateurs industriels. Ouverture du marché de l'électricité*. Berne: Etude Nr. 54 de l'OFEN, Juni 1995. (Cattin-Bericht)
- BEW (1997): *Rapport de l'Office fédéral de l'énergie au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie*. Januar 1997. Ouverture du marché dans le domaine de l'électricité. Berne: Etude Nr. 59 de l'OFEN. (Kiener-Bericht)
- GEK (Eidgenössische Kommission für die Gesamtenergiekonzeption) (1978). *Das schweizerische Energiekonzept*, Bern.
- EVED (1991a): *Aktionsprogramm "Energie 2000"*. Bern: Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Februar 1991 (2. bereinigte Auflage, April 1991)
- EVED (1991b): *Aktionsprogramm "Energie 2000": 1. Jahresbericht 1991: "Ein Jahr danach"*. Bern: Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, September 1991.
- EVED (1997): *Folgerungen des EVED aus dem energiepolitischen Dialog über die langfristige Energie- und Elektrizitätsversorgung sowie das energiepolitische Programm nach 2000*, Juni 1997.
- EGES (Expertengruppe Energieszenarien) (1988). *Energieszenarien*, Bern.
- INTERFACE (1997): *Die Entwicklung des Aktionsprogramms Energie 2000 zwischen 1990 und 1996: Dokumentation und Analyse*. Luzern: Interface, März 1997 (Entwurf).
- KORA (Konfliktlösungsgruppe Radioaktive Abfälle) (1992): *Bericht der Arbeitsgruppe 'Wiederaufarbeitung'*, Dezember 1992 (von der Arbeitsgruppe nicht definitiv verabschiedet).
- KOWA (Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft) (1995): *Schlussbericht des Mediators*, Juli 1995. Energie 2000/EVED.

9.2.2 Zitierte und weiterführende Literatur

- Abromeit, H. (1993): *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*. Opladen.
- ACUS (Administrative Conference of the US) (1995): *Toward Improved Agency Dispute Resolution: Implementing the ADR Act. Report of the Administrative Conference of the United States on Agency Implementation of the Administrative Dispute Resolution Act (ACUS)*. Washington, D. C.
- AGU (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen) (1994): *Umweltmediation in Deutschland. Konfliktregelungen im Umweltschutz. Das Mediationsverfahren als neue Form der Konsensfindung*. Schriftenreihe der AGU, Nr. 48, Bonn.
- AGU (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen) (1995): *Umweltmediation in Deutschland. Innovative Formen bei Regelung von Umweltkonflikten*. Schriftenreihe der AGU, Nr. 49, Bonn.
- Amy, D.J. (1987): *The Politics of Environmental Mediation*, New York.
- Bacow, L. S./Wheeler, M. (Eds.) (1984): *Environmental Dispute Resolution*. New York.
- Bentele, G./Steinmann, H./Zerfass, A. (Hg.) (1996): *Dialogorientierte Unternehmenskommunikation. Grundlagen – Praxiserfahrungen – Perspektiven*. Berlin.

- Bingham, G. (1986): *Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience*. Washington, D.C.
- Bingham, G./Mealey, T. (Eds.) (1991): *Negotiating Hazardous Waste Facility Siting and Permitting Agreements*. Washington, D.C.
- Bohne, E. (1981): *Der informale Rechtsstaat*. Berlin.
- Bressers, H. Th. A./Plettenburg, L. A. (1997): "The Netherlands". In: M. Jänicke/H. Weidner (Hg.), *National Environmental Policies*, 109-131.
- Buckle, L. G./Thomas-Buckle, S. R. (1986): "Placing Environmental Mediation in Context: Lessons from 'Failed' Mediations". In: *Environmental Impact Assessment Review*, Vol 6, 55-70.
- Busch, R. A. D. & Volger, J.P. (1995): *The promise of mediation*. San Francisco: Jossey Bass.
- Bussmann, W., Klöti U., Knoepfel P. (Hrsg.) (1997): *Einführung in die Politikevaluation*. Basel.
- Busterud, John (1990): "Mediation: The State of the Art". In: *The Environmental Professional* Vol 2, 34-39.
- Calliess, J./Striegnitz, M. (Hg.) (1989): *Um den Konsens streiten. Neue Verfahren der Konfliktbearbeitung durch Verhandlungen*. Loccumer Protokolle 12/89. Rehburg-Loccum.
- Canadian Round Tables (Eds.) (1993): *Building Consensus for a Sustainable Future: Guiding Principles*. o.O.
- Carnevale, Peter (1986): "Strategic Choice in Mediation". In: *Negotiation Journal* Vol 2, No 2, 41-56.
- Claus, F./Wiedemann, P. M. (Hg.) (1994): *Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*. Taunusstein.
- Cormick, G./Knaster, A. (1986): "Mediation and Scientific Issues." In: *Environment* 28, 6-30.
- Crowfoot, J. E./Wondolleck J. M. (1991): *Environmental Disputes. Community Involvement in Conflict Resolution*. Washington, D. C.
- Czada, R./Schmidt, M. G. (Hg.) (1993): *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen.
- Dally, A./Weidner, H./Fietkau, H.-J. (Hg.) (1994): *Mediation als politischer und sozialer Prozess*. Loccumer Protokolle 73/93. Rehburg-Loccum.
- De Soet, M. C. (1988): *From Competition to Collaboration, Ministry of Transport and Public Works*, The Hague, April.
- Dente, B. (Ed.) (1995): *Environmental Policy in Search of New Instruments*. Dordrecht, Boston.
- Dienel, P. (1991): *Die Planungszelle*. Opladen.
- Dryzek, J. S. (1990): *Discursive Democracy*. Cambridge.
- Eichener, V./Voelzkow, H. (1991): *Umweltinteressen in der verbandlichen Techniksteuerung*. Dortmund.
- Elliott, M. (1997): "The Use of Mediation to Resolve Environmental Dispute in the United States." In: H. Weidner, H. (Hg.), *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin (i. E.).

- Elliott, M./Bourne, R. G. (1990): "Resolving Development Disputes through Conflict Resolution and Collaborative Problem Solving". In: H. Robinson (Ed.), *Financing Growth*. Chicago, 185-206.
- Ellwein, T. (1992): *Staatlichkeit im Wandel*. In: Kohler-Koch, B. (Ed.), *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wissenschaftlicher Kongress der DVPW. Opladen, pp. 73-82.
- Enderlin Cavigelli, R. (1995): *Mediationsverfahren in der schweizerischen Kernenergiepolitik. Auswertungsbericht zur Arbeit der ersten Arbeitsgruppe der Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle (KORA) zum Thema Wiederaufarbeitung*. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 12, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS II 95-305, Berlin.
- Enderlin Cavigelli, R. (1996): *Risiko und Konflikt: Fallanalyse in der Kernenergiekontrolle und theoretische Reflexionen*. Bern.
- Fietkau, H.-J. & Weidner, H., unter Mitarbeit von Holzinger, K., Lackmann, B. und Pflingsten, K. (1997). *Umweltverhandeln*. Berlin: Sigma.
- Fietkau, H.-J. (1994): *Leitfaden Umweltmediation. Hinweise für Verfahrensbeteiligte und Mediatoren*. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 8. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS II 94-323, Berlin.
- Fietkau, H.-J./Weidner, H. (1994): *Umweltmediation. Das Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept im Kreis Neuss. - Erste Ergebnisse aus der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung*. Schriftenreihe zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 6. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS II 94-322, Berlin.
- Fietkau, H.-J./Weidner, H. (unter Mitarbeit von K. Holzinger, B. Lackmann, K. Pflingsten): *Umweltverhandeln*. Berlin 1997 (i.E.).
- Fisher, R./Ury, W./Patton, B. (1991): *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving in*. Boston.
- Gans, B. (1994): *Mediation - ein Weg des Umgangs mit Konflikten in der räumlichen Planung?* München.
- Gassner, H./Holznagel, B./Lahl, U. (1992): *Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konfliktfindung bei Umweltstreitigkeiten*. Bonn.
- Glasbergen, P. (Ed.) (1995): *Managing Environmental Disputes. Network Management as an Alternative*. Dordrecht, Boston, London.
- Gleim-Egg, H. (1995): *Kommunikative Problembewältigung in Staat und Privatwirtschaft*. Speyerer Forschungsberichte Nr 148. Speyer.
- Goldberg, S. B./Sander, F. E./Rogers, N. H. (1992): *Dispute Resolution. Negotiation, Mediation and Other Processes*. Boston, Toronto, London.
- Greenpeace (1992): *Trittst im Morgenrot daher, seh' ich dich im Strahlenmeer...* Zürich: Greenpeace. (von Greenpeace 1992 veröffentlichter Faktenordner zum Thema Atommüll in der Schweiz).
- Hajer, M. A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford.
- Hanf, K./Koppen, I. (1994): *Alternative Decision-Making Techniques for Conflict Resolution. Environmental Mediation in the Netherlands*. Schriften zu Mediationsverfahren Nr. 5. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS II 94-321. Berlin.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (1996): *ExpertInnengespräch Mediation*. Bonn.

- Henzel, M./Kaiser, G. (1994): *Ökologie-Dialog. Umweltmanager und Umweltschützer im Gespräch*. Düsseldorf, Wien.
- Hill, H. (Hg.), (1993): *Staatskommunikation*. Köln.
- Hoffmann-Riem, W./Lamb, I. (1995): "Verhandlungslösungen/Mediation: Erfahrungen aus den USA und Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse". In: P. Knoepfel (Hg.), *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung*. Basel, Frankfurt am Main, 83-104.
- Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Assmann, E. (Hg.) (1990): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*, 2 Bde., Baden-Baden.
- Holtkamp, L./Stach, B. (1995): *Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik*. Marburg.
- Holzinger, K./Weidner, H. (Hg.) (1996): *Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation grosstechnischer Anlagen*. Dokumentation einer Konferenz im WZB, 17.-18. November 1995. Discussion Paper FS II 96-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Holznagel, B. (1990): *Konfliktlösungen durch Verhandlungen. Aushandlungsprozesse als Mittel der Konfliktverarbeitung*. Baden-Baden.
- Honeyman, C. (1993): "A Consensus on Mediators' Qualifications". In: *Negotiation Journal* 9, 293-308.
- Jänicke, M./Weidner, H. (1997): "Summary: Global Environmental Policy Learning". In: M. Jänicke/H. Weidner (Eds.), *National Environmental Policies*, 299-313.
- Jänicke, M./Weidner, H. (Eds.) (1995): *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases*. Berlin.
- Jänicke, M./Weidner, H., unter Mitarbeit von H. Jörgens (Eds.) (1997): *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity Building*. Berlin, Heidelberg, New York.
- Knoepfel, P. (1993): *Bedingungen einer wirksamen Umsetzung umweltpolitischer Programme - Erfahrungen aus westeuropäischen Staaten*. Schriftenreihe IDHEAP, Nr. 108. Chavannes-près-Renens.
- Knoepfel, P. (1994): *Chancen und Grenzen des Kooperationsprinzips in der Umweltpolitik*. Schriftenreihe IDHEAP Nr. 129. Chavannes-près-Renens.
- Knoepfel, P. (Hg.) (1995a): *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung. Beispiele aus dem In- und Ausland*. Basel, Frankfurt am Main.
- Knoepfel, P. (1995b): "New Institutional Arrangements for a New Generation of Environmental Policy Instruments." In: Dente, B. (Ed.): *Environmental Policy in Search of New Instruments*. Dordrecht, Boston., S. 197 - 233.
- Knoepfel, P. (1997): "Switzerland". In: M. Jänicke/H. Weidner (Eds.), *National Environmental Policies*, 175-197.
- Knoepfel, P./Wälti S. (1996): *UNIVOX-Umfrage Umwelt, Auswertung 1996*. Chavannes-près-Renens, Zürich.
- Knoepfel, P./Girard N. (1996): *Cleuson-Dixence: Tout est bien qui finit bien?*. Etude de cas de l'IDHEAP. Chavannes-près-Renens.
- Königswieser, R./Haller, M./Maas, P./Jarmai, H. (Hg.) (1996): *Risiko-Dialog. Zukunft ohne Harmonieformel*. Köln.

- Koppen, I. (1995): "Regulatory Negotiation in the Netherlands: The Case of Packaging Waste". In: P. Knoepfel (Hg.), *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung*, 171-190.
- Kostka, D. (1993): "Öffentliches Konfliktmanagement. Praktische Beispiele in der Diskussion." In: *Die Verwaltung*, Jg. 26, 87-112.
- Lake, L. (1980): *Environmental Mediation: The Search for Consensus*. Boulder, CO.
- Lamb, I. (1995): *Kooperative Gesetzeskonkretisierung. Verfahren zur Erarbeitung von Umwelt- und Technikstandards*. Baden-Baden.
- Lauer-Kirschbaum, T. (1996): "Argumentatives Verhandeln in Mediationsverfahren." In: von Prittwitz, V. (Hg.): *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen, 111-133.
- Luhmann, N. (1986): *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen.
- Luhmann, N. (1996): "Gefahr oder Risiko, Solidarität oder Konflikt". In: Königswieser, R. et al. (Hg.): *Risiko-Dialog. Zukunft ohne Harmonieformel*. Köln, 38-46.
- Maegli, R. (1995): "Lösung von Umweltproblemen durch Verhandlung: Was ist von Verhandlungslösungen zu erwarten?" In: Knoepfel, P. (Hg.): *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung. Beispiele aus dem In- und Ausland*. Basel, Frankfurt am Main, 261-282.
- Marin, B./Mayntz, R. (Hg.) (1991): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main.
- Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main, New York.
- Mazmanian, D. (1995): "Electric Energy Conservation Policy and Environmental Protection in California". In: M. Jänicke/H. Weidner (Eds.), *Successful Environmental Policy*, 272-287.
- MEDIATOR GmbH (1996): *Mediation in Umweltkonflikten. Verfahren kooperativer Problemlösungen in der BRD*. Oldenburg.
- Mernitz, S. (1980): *Mediation of Environmental Disputes*. New York.
- Nierenberg, G. I. (1986): *The Complete Negotiator*. New York.
- Oberholzer-Gee, F./Frey B. S./Pommerehne W. W./Hart, A. (1995): "Panik, Protest und Paralyse – Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz". In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*.
- OIKOS (1994): *Kooperation für die Umwelt: Im Dialog zum Handeln*. Chur.
- Pfingsten, K./Fietkau, H.-J. (1995): *Das Neusser Mediationsverfahren aus Sicht der Beteiligten. Ergebnisdarstellung der schriftlichen Befragung*. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 9. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS II 95-302, Berlin.
- Pritzker, D. M. (1995): "Regulation by Consensus: Negotiated Rulemaking in the United States". In: *Commercial Dispute Resolution Journal* 1, 217-225.
- Pruitt, D. M./Kressel, K. (1985): "The Mediation of Social Conflict: An Introduction". In: *Journal of Social Issues* 41, 2, 1-10.

- Renn, O. (1993): "Wie lässt sich der 'Energiefriede' fortführen?, In: *Neue Zürcher Zeitung*, erschienen am 9. Juli 1993.
- Renn, O. (1993): "Risikodialog statt Sankt-Florian-Prinzip – Erfahrungen aus einem Modellversuch im Kanton Aargau", In: *Neue Zürcher Zeitung*, erschienen am 27. November 1993.
- Renn, O. und Th. Webler (1994): "Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik – Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge." In: *Kooperation für die Umwelt: Im Dialog zum Handeln*. Chur.
- Ritter, E.-H. (1987): "Umweltpolitik und Rechtsentwicklung." In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Jg. 6, Nr. 11, 929-938.
- Schuppert, G. F. (1995): "Rückzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung." In: *Die öffentliche Verwaltung*, Nr. 18, 761-770.
- Sigurdson, S. G. (1994): "Environmental Landuse and Resource Management Conflict in a Canadian Context." In: Dally, A./Weidner, H./Fietkau, H.-J. (Hg.): *Mediation als politischer und sozialer Prozess*. Loccum Protokolle 73/93, Rehburg-Loccum, 127-143.
- Striegnitz, M. (1994): "Das Mediationsverfahren Münchenhagen-Ausschuss." In: Dally, A./Weidner, H./Fietkau, H.-J.: *Loccum Protokolle 73/93*, Rehburg-Loccum, 9-32.
- Susskind, L./Bacow, L./Wheeler, M. (Eds.) (1983): *Resolving Environmental Disputes*. Cambridge, Mass.
- Susskind, L./Cruikshank, J. (1987): *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York.
- Susskind, L./Madigan, D. (1984): "New Approaches to Resolving Disputes in the Public Sector". In: *The Justice System Journal*, Vol. 9, 179-187.
- Schneider, Th./Weber, K./Locher, R. (1994): *Risikoakzeptanz aus technischer und soziologischer Sicht – Ein Einstieg in den Risikodialog*. Gemeinsame Studie der Schweizerischen Akademie der Technischen Wissenschaften und des SUVA-Fonds. Luzern.
- SonntagsZeitung* vom 16. März 1997: "Die Atomindustrie hält einen Ausstieg für möglich: Nach einer NOK-Studie könnte der Strombedarf im Jahr 2030 ohne Atomenergie gedeckt werden".
- Talbot, A. R. (1983): *Settling Things. Six Case Studies in Environmental Mediation*. Washington D. C.
- Teubner, G. (1989): *Recht als autopoietisches System*. Frankfurt am Main.
- Überhorst, R. (1995): "Warum brauchen wir neue Politikformen?" In: Friedrich-Ebert-Stiftung/Akademie der politischen Bildung (Hg.): 10. Streitforum: *Reform des Staates – neue Formen kooperativer Politik*. Bonn, 9-41.
- van den Daele, W. (1993): "Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit. Inhaltliche Mindeststandards und Verfahren bei der Beurteilung neuer Technik." In: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 34, Nr. 2, 219-248.
- van den Daele, W. (1996): "Objektives Wissen als politische Ressource: Experten und Gegenexperten im Diskurs". In: W. van den Daele/F. Neidhardt (Hg.), *Kommunikation und Entscheidung*, 297-326.

- van den Daele, W./Neidhardt, F. (Hg.) (1996): *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*. WZB-Jahrbuch 1996. Berlin.
- Wälti, S. (1993): "Neue Problemlösungsstrategien in der nuklearen Entsorgung" In: H. Kriesi (Hg.), *Vollzugsprobleme/Problèmes de la mise en oeuvre des politiques publiques*. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaften 33, Bern u.a., 205-224.
- Wälti, S. (1995): *Mediationserfahrungen in der nuklearen Entsorgungspolitik der Schweiz*. Schriften zu Mediationsverfahren Nr. 13, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung FS II 95-306, Berlin.
- Wegelin, F. (1996): "Mit Konzept und Sachplan die Planungspflicht des Bundes erfüllen". *Infoheft RP 2/96*.
- Weidner, H. (1993): "Der verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren?" In: H. Kriesi (Hg.), *Vollzugsprobleme/Problèmes de la mise en oeuvre des politiques publiques*. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaften 33, Bern u.a., 225-244.
- Weidner, H. (1996): *Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland. Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes*. WZB-Schriftenreihe FS 96-302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Weidner, H. (Ed.) (1997): *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin (i.E.).
- Weidner, H./Fietkau, H.-J. (1995): "Umweltmediation. Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum Mediationsverfahren im Kreis Neuss." In: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, Jg. 18, Heft 4, 451-480.
- Wildi, W. (1997): "In den Wellenberg, weil Europa im Strom schwimmt?" *Energie und Umwelt* Nr. 2 Juni 1997. Zürich.
- Zhiyong, L. "A Conflict Resolution Approach to Public Administration", *Public Administration Review*. 57(1), S. 27-35.
- Zillessen, H./Barbian, T. (1992): "Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik." In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39/40, 14-23.
- Zillessen, H./Dienel, P./Strubelt, W. (Hg.) (1993): *Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze*. Opladen.

9.3 Vorhandene Unterlagen zu den drei Konfliktlösungsgruppen

KORA

- Enderlin Cavigelli, Regula (1995): *Mediationsverfahren in der schweizerischen Kernenergiepolitik: Auswertungsbericht zur Arbeit der ersten Arbeitsgruppe der Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle (KORA) zum Thema Wiederaufarbeitung*, FS II 95-305. Schriftenreihe der Abteilung Normbildung und Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin: WZB.
- Issler, Hans und Emil Kowalski (1994): "Dialog bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle – Suche nach einvernehmlichen Lösungen am Wellenberg", *Neue Zürcher Zeitung*, erschienen am 6. April 1994.
- Oberholzer-Gee, Felix, Bruno S. Frey, Werner W. Pommerehne und Albert Hart (1995): "Panik, Protest und Paralyse – Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz", In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*.
- Plattner, Gian-Reto (1994): "Wie weiter mit der 'Lex Wellenberg'? – Für Kommunikation statt Konfrontation in der Endlagerfrage", *Neue Zürcher Zeitung*, erschienen am 23. März 1994.
- Wälti, Sonja (1995): *Mediationserfahrungen in der nuklearen Entsorgungspolitik der Schweiz*, FS II 95-306. Schriftenreihe der Abteilung Normbildung und Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin: WZB.
- Wälti, Sonja (1994): *Neue Problemlösungsstrategien im Bereich der Entsorgung von radioaktiven Abfällen*. Mémoire de Diplôme. Genf: Universität Genf.
- Wälti, Sonja (1993): "Neue Problemlösungsstrategien in der nuklearen Entsorgung", *Annuaire suisse de science politique*, 33: 205-224.
- Hubschmid, Claudia (1996): *Die Voraussetzungen eines Energie-Dialogs aus der Sicht der Behörden*. Diplomarbeit. St.Gallen: Universität St.Gallen.

KOWA

- Wälti, Sonja (1995): *Energie 2000: Verhandlungsprozesse und Ergebnisse der Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft (KOWA)*. Etude de cas. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- Schiesser, Walter (1995): *Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft: Schlussbericht des Mediators*. Bern: EVED.
- Schuler, Pia (1996): *Das Instrument der Konfliktlösungsgruppen, dargestellt am Beispiel der Gruppe 'Wasserkraft' im Rahmen des Aktionsprogramms 'Energie 2000'*. Semesterarbeit IDHEAP.
- Hubschmid, Claudia (1996): *Die Voraussetzungen eines Energie-Dialogs aus der Sicht der Behörden*. Diplomarbeit. St.Gallen: Universität St.Gallen.

KGÜ

- Hubschmid, Claudia (1996): *Die Voraussetzungen eines Energie-Dialogs aus der Sicht der Behörden*. Diplomarbeit. St.Gallen: Universität St.Gallen.

9.4 Methodisches Vorgehen

Das Evaluationsverfahren erfolgte gemäss Offerte³² in drei Phasen:

◇ Erste Phase: Vorarbeiten (Januar)

Die erste Phase umfasste eine eingehende Dokumentenanalyse betreffend der drei Verfahren (vgl. 9.3, Seite 75). Dabei wurden auch die Protokolle der drei Gruppen untersucht, um jeweils die Konfliktgeschichte nachzuzeichnen.

Gleichzeitig wurde auf der Basis des Untersuchungsvorgehens im Fall des Neusser Mediationsverfahrens in Deutschland zur Entwicklung eines Abfallwirtschaftskonzepts Fragebögen an die Beteiligten und Leitfäden für persönliche Gespräche erarbeitet. Die Fragebögen umfassen fast ausschliesslich geschlossene Fragen und geben am Schluss Gelegenheit, Verbesserungsvorschläge zu formulieren (vgl. *Fragebogen der KOWA*, ebenfalls im Anhang). In deren Gestaltung haben wir jeweils auf die Besonderheiten der einzelnen Gruppen Rücksicht genommen. So wurden zum Beispiel nur im KOWA-Bogen Fragen zu den Ergebnissen angebracht.

◇ Zweite Phase: Feldarbeit (Februar bis April)

In der zweiten Phase führten wir Gespräche mit Beteiligten der verschiedenen Parteien und mit Vertretern des energiepolitischen Umfelds durch. Die Gespräche wurden nicht aufgezeichnet, sondern in Gesprächsprotokollen zusammenfassend transkribiert. Wir befragten dabei folgende Beteiligte:

KGÜ

Herr de Weck, ehem. Sous-directeur EOS, persönlich

Herr Elsasser, Mediator, Prof. für Wirtschaftsgeographie, Universität Zürich, persönlich

Herr Löhrer, Sekretär, BEW, persönlich

Herr Rodewald, Schw. Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, persönlich

Herr Thélin, BUWAL, Präsident der Arbeitsgruppe, persönlich

KOWA

Herr Casanova, Direktor des Elektrizitätswerks Sernf-Niedererbach, telefonisch

Herr Gubser, Direktor der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG, persönlich

Herr Rohrer, Schweizerischer Bund für Naturschutz, persönlich

Herr Saxer, Chef Verband schweizerischer Elektrizitätswerke, telefonisch

Herr Schiesser, Mediator, ehem. NZZ-Redaktor, telefonisch

Herr Weber, Direktor des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes, telefonisch

KORA

Herr Brunner, z.Z. der Gespräche Präsident der Schweizerischen Energie-Stiftung, persönlich

zusätzlich: 1992 durch Sonja Wälti geführte Gespräche

Herr Brunner, Schweizerische Energie-Stiftung, persönlich

Herr Issler, Präsident NAGRA, persönlich

Herr Kiener, Direktor BEW, persönlich

³² Offerte vom 18. Dezember 1996, S. 3f.

Im Rahmen der Hintergrundgespräche befragten wir überdies folgende Mitglieder des energiepolitischen Umfelds:

- Frau Aegerter, VSE Chefin für Kommunikation, persönlich
- Frau Ries, WWF, telefonisch
- Herr Bartlomé, Energieforum, persönlich
- Herr Baumberger, CVP-Nationalrat, telefonisch
- Herr Flüeler, Büro Umweltrecherchen, persönlich
- Herr Kündig, Vorort, persönlich
- Herr Rechsteiner, SP-Nationalrat, persönlich
- Herr Rychen, SVP-Nationalrat, telefonisch
- Herr Schmid, Programmleiter Energie 2000, BEW, persönlich

Anhand von Sekundärmaterial in Form von Berichten und Zeitungsartikeln erstellten wir in dieser Phase auch eine chronologische Darstellung des energiepolitischen Kontexts.

Gleichzeitig wurde ein Fragebogen an alle Beteiligten verschickt, mit der Bitte, diesen binnen 30 Tagen zu retournieren. Bei der KGÜ und der KOWA wurde er an alle im Plenum, im Ausschuss und in den Arbeitsgruppen tätigen Personen gesandt. Im Falle der KORA haben wir auf eine Befragung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der "1. Entsorgungskonferenz" verzichtet, weil diese Konferenz u. E. nicht wirklich Teil der KORA war, sondern vielmehr deren Auftakt bildete. Die meisten Fragen beziehen sich zudem auf einen Prozess und sind entsprechend schwierig zu beantworten im Fall einer einmaligen Zusammenkunft, welche überdies mehr als fünf Jahre zurückliegt.

Der Rücklauf war auf Anhieb besonders bei der KGÜ sehr gross³³. Nach Ablauf der Einsendefrist haben wir bei Personen, welche nicht geantwortet hatten, nochmals telefonisch dazu aufgefordert. Einige ehemalige KORA-Mitglieder der Arbeitsgruppe "schwach- und mittelaktive Abfälle" teilten uns mit, dass sie sich angesichts der geringen Sitzungszahl nicht in der Lage sähen, fundierte Statements abzugeben. Bei der KOWA ergaben sich weitere Problem, da ein Grossteil der Vertreter der Energiewirtschaft nicht bereit war, Fragen in geschlossener Form "mit sehr wenig Informationen und undifferenziert" zu beantworten (Zitat aus dem Schreiben von Herrn Casanova an Prof. Knoepfel vom 26. Februar 1997). Aus unserem Begleitbrief ging tatsächlich nicht klar hervor, dass wir unsere Evaluation nicht nur auf die Umfrage via Fragebogen, sondern vor allem auch auf persönliche Gespräche mit Beteiligten und Vertretern des energiepolitischen Umfelds stützen würden. Diese in einem Schreiben unsererseits ausgedrückte Präzisierung vermochte offensichtlich nicht zu überzeugen. In mehreren telefonischen Gesprächen wurde uns jedoch beteuert, dass mit dieser Haltung weder die Konfliktlösungsgruppen noch unsere Evaluationsarbeit in Frage gestellt werden sollte. Wir entschlossen uns deshalb, die mangelnden Antworten mit Hilfe von zusätzlichen persönlichen und telefonischen Gesprächen mit KOWA-Vertretern seitens der Elektrizitätswirtschaft zu kompensieren. Damit wollten wir gleichzeitig ein Bild über mögliche Verfälschungen in der Umfrageauswertung erhalten. Aus den Gesprächen ging schliesslich hervor, dass sich die Befragten vor allem an den einleitenden Fragen zur Kernenergie und zur Umweltpolitik gestossen hatten. Die Reaktionen sind um so verständlicher, als die Umfrage zeitlich mit der umstrittenen Veröffentlichung des Gubser-Berichts zur Zukunft der Atomenergie zusammenfiel³⁴.

Die Daten wurden statistisch erfasst und ausgewertet (vgl. Kapitel 9.8 *Datenanalyse der schriftlichen Umfrage*, S. 108).

³³ Zum Rücklauf vgl. Kapitel 9.8 *Datenanalyse der schriftlichen Umfrage*, S. 108.

³⁴ Vgl. *SonntagsZeitung* vom 16. März 1997, "Die Atomindustrie hält einen Ausstieg für möglich: Nach einer NOK-Studie könnte der Strombedarf im Jahr 2030 ohne Atomenergie gedeckt werden".

◇ Dritte Phase: Bewertung und Reflexion

Auf der Basis der auf diese Weise erstellten Dokumentation (quantitative Datenanalyse, qualitative Umfrageergebnisse aus den offenen Fragen, Transkripte der Beteiligten- und der Hintergrundgespräche, chronologische Darstellung des energiepolitischen Kontexts, Konfliktgeschichten der drei Konfliktlösungsgruppen) führten wir ein zweitägiges Reflexionsseminar durch, an welchem alle am Evaluationsprojekt arbeitenden Personen teilnahmen. Dabei gingen wir am ersten Tag "exploratorisch" vor, indem wir ein Inventar von besonders auffälligen Beobachtungen und Befunden erstellten. Am zweiten Tag sammelten wir unsere Beobachtungen entlang der Analysedimensionen: 1) Ergebnisse, Auswirkungen und Realveränderungen, 2) Prozess, 3) energiepolitischer Kontext, 4) nationaler Kontext. Die Diskussion wurde wörtlich niedergeschrieben.

Auf der Grundlage des ausführlichen Diskussionsprotokolls und der erwähnten Grundlagen verfassten wir anschliessend die analytischen Teile des Schlussberichts. In einem weiteren eintägigen Reflexionsseminar wurden diese bereinigt und die entsprechenden Schlussdokumente diskutiert. Auf dieser Basis entstanden die Teile *Würdigung* und *Empfehlungen*.

9.5 Zusammensetzung der Konfliktlösungsgruppen

	KORA	KOWA	KGÜ
	Nov. 1991 bis Dez. 1992	Aug. 1992 bis Juli 1995	März 1993 bis heute
Koordinator	Beat Wieland, Dr. phil. nat., Geologe Sektionschef BEW, Abt. Internationales und Nuklearfragen, Sektion Nukleartechnologie und Sicherung	Alfred Löhner, lic. rer. pol. wissenschaftl. Adjunkt, StV Sektionschef BEW, Abt. Energiewirtschaft, Sektion Energiewirtschaft	Alfred Löhner, lic. rer. pol. wissenschaftl. Adjunkt, StV Sektionschef BEW, Abt. Energiewirtschaft, Sektion Energiewirtschaft
Mediator	Prof. Dr. Jakob Nüesch, Präsident ETHZ	Walter Schiesser, ehem. NZZ-Redaktor	Prof. Dr. Hans Elsasser, Geograph, ETHZ
Plenum	"Entsorgungskonferenz 1991" (1 Mal) 8 BB 6 EW (Ausführende) 6 UO 8 "Spezialisten" [2 Aussenstehende (Kriesi, Wälti)]	"Plenum" 6 BB 6 KT 6 EW 6 UO	"Plenum" 4 BB 2 SBB 3 EW 3 UO 3 KT 1 EVED (Generalsekret.) (2 Experten)
	28	24	16 (ohne Experten)
Leitungsgremium	"Ausschuss" 1 BB (BEW, Kiener) 1 EW (Nagra, Issler) 1 UO (SES, Brunner) 1 Experte (HSK) (alle identisch mit Entsorgungskonferenz)	"Ausschuss" 1 BB (BEW, Schmid) 2 KT (GR Böhi, BE Turrola) 1 EW (VSE, Casanova) 1 UO (SBN, Rohrer) (alle identisch mit Plenum)	kein Ausschuss (Leitung wird vom Mediator, dem Sekretär und dem Präsidenten der Arbeitsgruppe wahrgenommen)*
	4 (0 netto)	5 (0 netto)	
Arbeitsgruppen	"Arbeitsgruppen" • "Wiederaufarbeitung" 2 BB (HSK, BEW) 2 EW (NOK, NAGRA) 2 UO (SES, Greenpeace) 1 Experte (PSI) (5 nicht id. mit Plenum) • "Endlagerung..." (nur konstituierende Sitzung) 3 BB (BEW, BAG, HSK) 2 EW (NAGRA) 3 UO (SES, selbst.) 2 Experten (8 nicht id. mit Plenum) • "Kontrollinstanzen" (keine Sitzung)	"Arbeitsgruppen" • AG "Potential" 1 BB (BWW) 1 KT 1 UO 2 EW (3 nicht id. mit Plenum) • AG "Kriterien" 2 BB (BUWAL) 1 KT 2 EW 1 UO (3 nicht id. mit Plenum)	"Arbeitsgruppe" 5 Mitglieder (davon 4 des Plenums) 4 Zusatzmitglieder (davon 3 des Plenums) (2 von 9 nicht identisch mit Plenum)
	17 (13 netto)	11 (6 netto)	9 (2 netto)
Total (inkl. Koordinator, ohne Mediator)	42	31	19

Abkürzungen: Umweltorganisationen (UO), Elektrizitätswirtschaft (EW), Bundesbehörden (BB), Kantone (KT)

* Da die Arbeitsgruppe de facto den Sitzungsrythmus und die Agenda des Plenums bestimmt, haben wir diese in unserer Evaluation als funktionales Äquivalent der KORA- und KOWA- Ausschüsse behandelt.

9.6 Ausführliche Fallbeschriebe

9.6.1 Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle (KORA)

1991

Nach internen Vorbereitungsarbeiten und ersten Gesprächen mit den Konfliktparteien wurde am 18./19. November 1991 mit der ersten Entsorgungskonferenz der Auftakt zum KORA-Prozess gemacht. Daran nahmen 28 Vertreter von folgenden vier Parteien teil: Behörden (Eidg. Verkehrs und Energiewirtschafts Departement (EVED), Bundesamt für Energiewirtschaft (BEW), Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernenergieanlagen des BEW (HSK), Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bundesamt für Gesundheit (BAG)), Ausführende (Elektrizitätswirtschaft, NAGRA), Umweltorganisationen (SES, PSR, Greenpeace) und Spezialisten (KSA, KNE, PSI, Universität Zürich, Vorort) teil.

Nach einer Begrüssung durch Bundesrat Ogi, einer Einleitung durch Prof. Jakob Nüesch (Moderator) und einem Grundsatzreferat über unterschiedliche Problemlösungsstile von Hanspeter Kriesi (Professor für politische Wissenschaft an der Universität Genf) hielten am ersten Tag alle Parteien Eintretensvoten. Der zweite Tag war in drei Sessionen gegliedert, welche jeweils durch Einleitungsreferate der drei Parteien eröffnet wurden³⁵.

Die erste Session der Entsorgungskonferenz war dem Thema Abfallinventar und Abfall gewidmet und stellte die Frage, ob die Wiederaufarbeitung der direkten Endlagerung der abgebrannten Brennelemente vorzuziehen sei. Die NAGRA stellte wirtschaftliche Aspekte in den Vordergrund. In seinem Votum unterstrich ihr Präsident, dass die Wiederaufarbeitung angesichts der ungünstigen Kostenentwicklung neu überdacht werden könnte. Der Vertreter der HSK schlug im Namen der Behörden vor, die Wiederaufbereitung zu verzögern und die abgebrannten Brennelemente zwischenzulagern, bis für die zurückzugewinnenden Stoffe Verwendung gefunden würde. Im Namen der Umweltorganisationen verurteilte Greenpeace aus ökologischen und wirtschaftlichen Gründen die Wiederaufbereitung und argumentierte, dass sie diese Transportrisiken und die Abfallmenge - insbesondere den hochaktiven Abfall - vergrössere. Der Moderator schlug vor, sich dem Thema Wiederaufarbeitung in einer Arbeitsgruppe anzunehmen.

Die zweite Session war den Konzepten zur nuklearen Entsorgung gewidmet. Die Behörden zeigten auf, dass die Endlagerung eine vom Gesetzgeber bewusst gewählte Strategie sei. Eine Änderung des Konzeptes im Sinne einer langfristigen Zwischenlagerung sei nicht Sache der Aufsichtsbehörden, sondern des Gesetzgebers. Die NAGRA wies darauf hin, dass man in der Entsorgung von Abfällen immer häufiger die Einschlussstrategie der Verdünnungsstrategie (zum Beispiel mit der Ableitung ins Meer) vorziehe, womit eine dauernde Isolation der Abfälle von der Biosphäre sichergestellt sei. Der Einschluss der Abfälle sei jedoch auch ohne Endlagerung in geologischen Formationen denkbar. Die NAGRA bevorzuge aber aus politisch-ethischen sowie aus praktischen Gründen die Endlagerung. Die SES forderte in ihrem Votum einleitend den Ausstieg aus der Kernenergie. Sie verlangte aber auch, dass anstelle der AKW-Betreiber vermehrt die Aufsichtsbehörden entsorgungspolitische Entscheide fällen.

In der dritten Session der Entsorgungskonferenz ging es um die Frage der Endlagersicherheit. Die Diskussion zu diesem Thema wurde durch den Umstand erschwert, dass die Voten zum

³⁵Die inhaltliche Zusammenfassung der ersten drei Sessionen ist der WZB-Publikation von Sonja Wälti entnommen (Wälti, 1995).

Teil ganz unterschiedliche Teilbereiche aufgriffen. Die Umweltorganisationen bezogen sich zum Beispiel zu einem grossen Teil auf die Auseinandersetzung um den Bau der Zwischenlager in Beznau und Würenlingen. Die NAGRA und die Behörden konzentrierten sich darauf, das Verfahren des Sicherheitsnachweises zu beschreiben. Die Votanten der Behörden und der NAGRA hielten fest, dass sowohl der Sicherheitsnachweis als auch der Standortnachweis für die Endlagerung von schwach- und mittelaktiven Abfällen erbracht sei. Für hochaktive Abfälle fehle jedoch der Nachweis einer genügend grossen Gesteinsformation.

In der vierten Session wurde schliesslich das weitere Vorgehen geklärt. Es wurde beschlossen, dass zu den diskutierten Fragen Arbeitsgruppen zu bilden seien. Die erste sollte sich der Frage widmen, ob die direkte Endlagerung der Wiederaufarbeitung der abgebrannten Brennelemente vorzuziehen sei. Die zweite Arbeitsgruppe sollte sich der Frage der Entsorgung von schwach- und mittelaktiven Abfällen annehmen. Weitere mögliche Themen waren das Lagerkonzept (Rückholbarkeit) und die Organisationsstruktur der für die nukleare Entsorgung zuständigen Bundeskontrollinstanzen. Letzteres trat im Laufe der Zeit als Thema für eine dritte Arbeitsgruppe in den Vordergrund.

Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Entsorgungskonferenz wählten einen Lenkungsausschuss, der aus je einem Vertreter der vier Parteien (Behörden, Ausführende, Umweltorganisationen und Spezialisten) sowie aus dem Moderator, Prof. Jakob Nüesch, und einem Sekretär bestand. An ihrer ersten Sitzung im Dezember 1991 wurde die Entsorgungskonferenz nachbereitet und eine Prioritätenliste der zu behandelnden Themen mitsamt Zeitplan verabschiedet.

1992

Bereits im März 1992³⁶ nahm die Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung ihre Arbeit auf. Der Auftrag an die Arbeitsgruppe lautete: "Die Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente aus schweizerischen Kernkraftwerken soll im umfassenden Sinn als Gesamtsystem ökologisch, technisch und ökonomisch beurteilt werden:

- Ein Kriterienkatalog für die Beurteilung erstellt,
- die neueste vorhandene Fachliteratur gesichtet und durch Fachleute ausgewertet,
- durch einen Augenschein und direkte Kontakte vor Ort (in Sellafield, GB) die Input/Output-Situation der bestehenden Wiederaufarbeitungsanlage geklärt,
- eine umfassende Gesamtbeurteilung zuhanden der Konfliktlösungsgruppe radioaktiver Abfall (KORA) erstellt werden."³⁷

Nach einer Begrüssung durch den Moderator Prof. Jakob Nüesch konstituierte sich die Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung an ihrer ersten Sitzung im März 1992 selbst. Der Sekretär vom BEW übernahm den Tagesvorsitz und wurde in der Folge überhaupt als Vorsitzender akzeptiert. Zur Arbeitsweise wurde festgehalten, dass man die verschiedenen Ansichten offenlegen und den Wissensstand durch Literaturstudium angleichen wollte. Zum Abwägen zwischen Wiederaufarbeitung und direkter Endlagerung wurde eine Kriterien-Matrix vorgeschlagen, die von den Anwesenden ergänzt wurden.

An der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung (Mitte April) wurde die Kriterien-Matrix bereinigt und die Literaturliste ergänzt. Man einigte sich auf eine Auswahl, die zur Pflichtlektüre erklärt wurde. Bezüglich der Reise zu einer Wiederaufarbeitungsanlage bestan-

³⁶ Informationsbasis für die Darstellung der Ausschuss- und Arbeitsgruppensitzungen bilden deren Protokolle und der nicht definitiv verabschiedete Bericht der Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung vom Dezember 1992.

³⁷ Zitat aus dem nicht definitiv verabschiedeten Bericht der Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung S.4.

den die Umweltorganisationen auf dem englischen Sellafield und widersetzte sich der Wahl von La Hague in Frankreich.

An der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung im Mai 1992 war wie an der zweiten Sitzung und, wie an vielen folgenden, das Protokoll Gesprächs- und Konfliktgegenstand. Es wurde an den ersten Arbeitsgruppensitzungen durch den SES-Vertreter verfasst. Für die Zukunft einigte man sich auf eine Rotation der Protokollführung unter den Parteien. Die Kriterienmatrix wurde ergänzt und als Struktur für einen Schlussbericht vorgeschlagen. Jedes Arbeitsgruppenmitglied sollte ein Kriterium bearbeiten und einen Entwurf für das entsprechende Kapitel vorlegen.

An der vierten Sitzung der Arbeitsgruppe im Juni 1992 wurde der ursprüngliche NOK-Delegierte erstmals ersetzt. Es werden die ersten Berichtsteile durchbesprochen. Thema waren das Ökonomie-Papier sowie das Strahlenschutz-Papier.

Die zweite und, wie sich weisen sollte, letzte Ausschusssitzung der KORA fand am 3. Juli 1992 statt. Der Sekretär berichtete aus der Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung. Man war mit der dort geleisteten Arbeit insgesamt zufrieden. Der Terminplan musste überarbeitet werden, da die Arbeitsgruppe mehr Zeit brauchen würde als ursprünglich angenommen. Der Arbeitsplan der Arbeitsgruppe schwach- und mittelaktive Abfälle wurde genehmigt und es wurde gewünscht, dass diese Gruppe möglichst bald ihre Tätigkeit aufnehme.

An der fünften Sitzung der Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung Ende Juli wurde beschlossen, dass bei der Berichtsbesprechung alle Einwände von der betreffenden Person selbst zuhanden des Protokolls zu verfassen seien. Aus dem Berichtsentwurf wurden die Kapitel zur Plutonium-Nutzung, zu Sicherheitsaspekten der Wiederaufarbeitung und zu den Transportrisiken besprochen.

Die sechste Sitzung der Arbeitsgruppe fand im August 1992 statt. Zu Beginn der Sitzung kam es wiederum zu Auseinandersetzungen über das Protokoll. Es wurde entschieden, dass es abwechselnd von einem Umweltschutzvertreter und dem Vertreter der NAGRA geführt werde. Danach wurden die Kapitel Abfallbeseitigung und Safeguards sowie die Reise zur Wiederaufarbeitungsanlage in Sellafield besprochen. Dabei kam es zum Eclat mit dem nunmehr seit drei Sitzungen anwesenden Vertreter der Elektrizitätswirtschaft. In einer Auseinandersetzung über die Kündigung der Wiederaufarbeitungsverträge wurde dieser so emotional, dass die Gruppe forderte, diese Vertretung wieder rückgängig zu machen.

Vom 7. bis 9. Oktober 1992 reiste die Arbeitsgruppe nach England, um die Wiederaufarbeitungsanlage in Sellafield vor Ort kennenzulernen. Dabei wurde in erster Linie mit der Betreiberseite aber auch mit Gegnern der Anlage Kontakt aufgenommen. Auf Drängen der ganzen Arbeitsgruppe war wieder der ursprüngliche Vertreter der Elektrizitätswirtschaft dabei.

An der siebten Sitzung der Arbeitsgruppe vom 30. Oktober 1992 wurde beschlossen, nur noch ein Beschluss-Protokoll zu verfassen. Alle Teilnehmer äusserten sich befriedigt über die Reise nach Sellafield. Ein Vertreter der Nagra und einer der Umweltorganisationen wurden an eine zweitägige Fachtagung nach England delegiert.

Die Berichtsteile wurden an der achten Sitzung der Arbeitsgruppe vom November 1992 nochmals durchbesprochen. Die Schlussfolgerungen und Anträge wurden diskutiert.

An der neunten Sitzung am 8. Dezember 1992 überarbeitete die Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung die persönlichen Berichtsteile und Schlussfolgerungen. Der Abschluss der Diskussion wurde auf die nächste Sitzung vertagt.

Die Arbeitsgruppe "Schwach- und Mittelaktive Abfälle" hat lediglich einmal am 11. Dezember 1992 getagt. Entsprechend hatte sie die inhaltliche Arbeit noch gar nicht aufgenommen.

Der Entscheid des Bundesrates vom 14. Dezember 1992, dem AKW Mühleberg die beantragte 10%-ige Leistungserhöhung zu gewähren, erreichte die Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung in der Mittagspause ihrer zehnten Sitzung. Für die Umweltschutzorganisationen war das ein Schlag unter die Gürtellinie. Sie sahen darin eine Verletzung des Moratoriumsentscheides des Souveräns. Obwohl die Delegierten der Umweltschutzorganisationen von sich aus den Bericht gerne noch abgeschlossen hätten, forderten die durch sie vertretenen Organisationen den sofortigen Abbruch der KORA. In der Folge kam es zu einem massiven Schlagabtausch, in welchem sich der Bundesrat und die Umweltorganisationen gegenseitig die Schuld für den entstandenen Scherbenhaufen zuwiesen.

Entsprechend fand die geplante dritte Ausschusssitzung vom 21. Dezember nicht mehr statt.

Das Bundesamt für Energiewirtschaft stellte abschliessend den von der Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung nicht definitiv verabschiedeten Bericht zusammen. Im grossen und ganzen war sich die Gruppe einig geworden, dass die direkte Endlagerung gegenüber der Wiederaufarbeitung bezüglich allen analysierten Kriterien besser abschnitt. Die untersuchten Kriterien waren Wirtschaftlichkeit, Plutonium (Ressourcenschonung, Gefahren), Safeguards und Objektschutz, Sicherheitsaspekte (Unfallrisiko), Strahlenschutz, Abgabe radioaktiver Strahlung an die Umwelt, Transportrisiken, Lagerung und Beseitigung der Abfälle. Ein Gruppenmitglied sah allerdings bezüglich einigen Kriterien keine wesentlichen Unterschiede, weshalb es hier bei der Formulierung noch zu keiner Einigung gekommen war. Wirtschaftlich gesehen galt die direkte Endlagerung damals als die günstigere Lösung, weil die Preise für Uran recht tief waren. Bezüglich der Empfehlungen wollte sich die Betreiberseite möglichst viel Entscheidungsspielraum bewahren, um auf veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen reagieren zu können. Die Umweltschutzseite wollte dagegen eine möglichst verbindliche Empfehlung zugunsten der direkten Endlagerung.

9.6.2 Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft (KOWA)³⁸

1991

Im Frühjahr 1991 wurden bundesintern Gespräche zwischen dem Bundesamt für Energiewirtschaft (BEW), dem Bundesamt für Wasserwirtschaft (BWW) und dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) (im folgenden Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft "KOWA-intern") aufgenommen. Sie waren als "Vorläuferin" einer nach aussen hin geöffneten Konfliktlösungsgruppe Wasserkraft (im folgenden KOWA) gedacht. Zweck der KOWA-intern sollte sein, durch Verfahrensverbesserungen die Rahmenbedingungen für Wasserkraftprojekte zu verbessern. Die Verfahrensverbesserung sollte dazu beitragen, die geplante 5%-ige Produktionssteigerung der Wasserkraft zu sichern. Das BUWAL regte an, die 5%-ige Produktionserhöhung noch einmal zu diskutieren und auf die Realisierbarkeit hin zu untersuchen. Dem widersetzten sich das BEW und das BWW mit dem Hinweis, dass die Ziele von 'Energie 2000' nicht zu diskutieren wären. Das BWW verwies auf eine geplante Umfrage bei den Elektrizitätswerken, welche das Ausbaupotential eruieren sollte. Gestützt auf die erwähnte VSE-Liste von Wasserkraftprojekten konzentrierte sich die KOWA-intern in der Folge auf mögliche Verfahrensverbesserungen auf der Basis der bestehenden Rechtsgrundlagen.

³⁸ Dieses Kapitel ist eine stark gekürzte Fassung der Fallstudie von Sonja Wälti (1996), welche auf der Basis der Sitzungsprotokolle sowie einiger ergänzender Gespräche erstellt wurde.

1992

Im Sommer 1992 erkundigte sich das BEW bei der Schweizerischen Energiestiftung (SES), dem Verband Schweizerischer Elektrizitätswerke (VSE), dem Interessenverband schweizerischer Kleinkraftwerk-Besitzer (ISKB) und bei den Kantonen nach der Bereitschaft zur Teilnahme an den KOWA-Gesprächen. Unter dem Vorsitz des BEW-Vizedirektors und Programmleiters von 'Energie 2000' fand am 13. August 1992 die konstituierende Sitzung der neuen KOWA statt. Es nahmen daran Vertreter des Bundes – je zwei des BEW, des BWW und des BUWAL –, zwei Vertreter der SES, je ein Vertreter des VSE, des ISKB und des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes (SWV), sowie zwei Kantonsvertreter – je ein Vertreter der Energie- und der Umweltseite – teil. Einig war man sich in einer ersten Runde darin, dass das gegenwärtige Konzessions- und Bewilligungsverfahren Mängel aufweise und dass an der geplanten 5%-ige Produktionssteigerung festzuhalten sei. Zu Diskussionen Anlass gab die Arbeitsweise der KOWA. Die Umweltorganisationen forderten den Beizug von Experten, was z.T. von anderen Teilnehmern als "akademische Übung" verworfen wurde. Sie bedauerten auch die fehlende Vertretung der Konsumenten. Man einigte sich schliesslich darauf, dass die KOWA in der gegenwärtigen Zusammensetzung – personelle Änderungen vorbehalten – weiterarbeiten und bei Bedarf Experten durch Aufträge und Hearings beiziehen sollte. Einig war man sich auch in der Ernennung eines Mediators für den Vorsitz. In einem längeren Verfahren wurde Walter Schiesser, ehemaliger Redaktor der Neuen Zürcher Zeitung, als Mediator berufen.

1993

Die zweite KOWA-Plenum-Sitzung im Januar 1993 fand schliesslich in einem hearing-ähnlichen Rahmen statt, da sich noch nicht alle Gruppen konstituiert hatten. Insbesondere die Umweltorganisationen hatten sich bezüglich ihrer Vertretung noch nicht einigen können und waren deshalb mit zahlreichen interessierten Verbänden und Vereinen präsent. Die Sitzung wurde deshalb als Aussprache konzipiert, an der alle Gruppen ihre Anliegen und Fragen vorbringen konnten. Zur Arbeitsweise schlug der Mediator vor, die Arbeit solle im Konsensverfahren verlaufen. Es sollte dabei keine überstimmten Minderheiten geben oder aber deren unterlegener Standpunkt sollte in den Protokollen und Berichten vermerkt werden. Angesichts der Grösse der KOWA schlug er neben dem Plenum die Bildung eines Ausschusses mit je einem Vertreter der vier Gruppen vor. Dieser Vorschlag fand bei allen Anklang. Anlass zu Diskussionen gab dabei nur die Vertretung der Kantone. Da die Frage der Wasserkraft nicht nur Energie- sondern auch Umweltaspekte tangiert, erschien die Vertretung der Kantone allein durch die Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK) als ungenügend. Man einigte sich deshalb darauf, dass neben dem EnDK-Vertreter zusätzlich ein Vertreter der Koordinationsstelle Umweltschutz des Kantons Bern im Ausschuss Einsitz nehmen sollte. BUWAL und BWW einigten sich dahingehend, dass das BEW fortan die Interessen der Bundesbehörden vertreten sollte. Die KOWA-intern diene fortan dem Informationsaustausch, der Meinungsbildung unter den genannten Bundesstellen sowie der Instruktion des Bundesvertreters.

Der KOWA-Ausschuss beschloss an seiner einen Monat später abgehaltenen ersten Sitzung im Februar 1993, den Themenkreis aufgrund der vielfältigen und zum Teil widersprüchlichen Anliegen klar abzugrenzen. Es schälten sich zwei Hauptkonfliktlinien heraus: Eine erste Konfliktlinie ergab sich aus der abweichenden Einschätzung des Potentials aus Umbauten und Modernisierungen. Bezüglich des Ausbaupotentials war man sich zwar darin einig, dass die Sanierungen und die Erneuerungen von bestehenden Anlagen erste Priorität hätten, nicht jedoch in der Frage, inwiefern Neuanlagen zur Erreichung des 5%-Ziels nötig seien. Eine zweite Konfliktlinie ergab sich aus den unterschiedlichen Gesichtspunkten bezüglich der bei Wasserkraftprojekten anzuwendenden ökonomischen und ökologischen Kriterien. Die Diskussion von Einzelprojekten und Kriterien zu deren Beurteilung wurde vorerst vertagt.

Ende Februar 1993 beschloss der Vorstand der EnDK unter anderem, dass zu beachten sei, dass die Gewässerhoheit bei den Kantonen liege, weshalb auch die KOWA in diesem Bereich keine Zuständigkeiten beanspruchen könne.

An der zweiten KOWA-Ausschuss-Sitzung im März 1993 wurde die Frage der Behandlung von Einzelprojekten erneut aufgenommen. Der EnDK-Vertreter vertrat die Meinung, dass die KOWA keine auf Einzelprojekte bezogene Diskussion vornehmen und schon gar nicht, wie vom Mediator und vom Projektleiter 'Energie 2000' befürwortet, die Projektliste veröffentlichen sollte. Auch die Verfahrensfrage und die von den Umweltorganisation geforderte Diskussion der Nachfragebeeinflussung wurden aufgegriffen. Während sich der Ausschuss einig war, dass angesichts der laufenden Anstrengungen die Verfahrensfrage nur am Rande diskutiert werden sollte, konnte bezüglich der Forderung der Umweltorganisationen noch keine Einigung erzielt werden.

Auf der Basis des Mandats und der im KOWA-Ausschuss diskutierten Auslegeordnung entwarf der Mediator ein Arbeitskonzept für die KOWA, welches er dem dritten KOWA-Plenum³⁹ in seiner Sitzung vom 29. März 1993 unterbreitete⁴⁰. Das KOWA-Plenum liess sich ausführlich über die laufenden Bemühungen zur Verfahrensstraffung informieren. Abermals wurde auch die von den Umweltorganisationen geforderte Behandlung der Nachfragebeeinflussung diskutiert. Der Entwurf des Arbeitskonzeptes wurde vor allem von den Umweltorganisationen und dem Vertreter der Kleinkraftwerke kritisiert. Die Umweltorganisationen verlangten, dass auch die Frage, ob das 5%-Ziel zu erreichen ist im Arbeitskonzept enthalten sein sollte. Ausserdem wünschten sie, dass die im Arbeitskonzept enthaltene Grobbeurteilung der Projekte gemäss einer BWW/VSE-Umfrage ausdrücklich "mit Einschluss ihrer Realisierungswahrscheinlichkeit, geordnet nach folgenden Kategorien: erneuerte und Ersatzanlagen, erweiterte Anlagen, Neuanlagen" erfolgte. Das KOWA-Plenum erteilte schliesslich dem Ausschuss den Auftrag, zu den beiden Bereichen 'Potential aus Umbauten' und 'Beurteilung konkreter Wasserkraftprojekte' je eine Arbeitsgruppe zu bilden.

Die dritte Ausschuss-Sitzung vom 8. April 1993 war der Bildung der Arbeitsgruppen und der Formulierung ihrer Mandate gewidmet. Die Arbeitsgruppe 'Potential' wurde mit dem folgenden Mandat betraut: "[Aufgrund der bestehenden Studien] Ermitteln der Produktionspotentiale aus der technischen Erneuerung, Erweiterung und aus dem Ersatz bestehender Wasserkraftanlagen, die sich unter Einschluss der seit 1990 laufenden Arbeiten gesamthaft ergeben. Davon sind jene Potentiale zu ermitteln, die bis zum Jahr 2000 realisiert werden können."⁴¹

Bei der Formulierung des Mandates der Arbeitsgruppe 'Kriterien' gab erneut die Frage, ob konkrete Projekte beurteilt werden sollten, zu Diskussionen Anlass. Der EnDK-Vertreter befürchtete, dass mit dem Begriff "Kriterien" die Beurteilung von konkreten Projekten verbunden würde. Tatsächlich war vorgesehen, die einzelnen Projekte gemäss ihrer wirtschaftlichen und umweltpolitischen Realisierbarkeit in drei Kategorien ("drei Körbe") einzuteilen. Der KOWA-Ausschuss einigte sich schliesslich darauf, das Arbeitsgruppen-Mandat "Erarbeiten von Kriterien, welche die Beurteilung von Wasserkraftprojekten erlauben" mit der folgenden Präzisierung zu versehen: "Es sollen nicht konkrete Projekte beurteilt, sondern Kriterien zu deren Beurteilung erarbeitet und anhand von einigen Projekten getestet werden."⁴² Beide Arbeitsgruppen nahmen ihre Tätigkeit im Mai 1993 auf.

³⁹ Mit "KOWA-Plenum" ist die KOWA in ihrer kompletten "4 x 6"-er-Zusammensetzung gemeint.

⁴⁰ Arbeitskonzept der KOWA vom 18. März 1993. Protokollnotiz des KOWA-Plenums vom 29. März 1993.

⁴¹ Mandat der Arbeitsgruppe 'Potential' vom 8. April 1993.

⁴² Mandat der Arbeitsgruppe 'Kriterien' vom 8. April 1993, inkl. handschriftliche Ergänzungen.

An der vierten KOWA-Ausschusssitzung vom 1. Juni 1993 war ein allgemeiner Unmut zu verspüren. Sowohl der VSE- als auch der EnDK-Vertreter verlangten, dass eingehend über das Arbeitsmandat der KOWA diskutiert würde, obwohl die Traktandenliste vor allem den Arbeitsgruppen galt. Der VSE-Vertreter äusserte die Ansicht, dass angesichts der auch im Arbeitskonzept wieder aufgetauchten konstanten Infragestellung des 5%-Zieles ein Überdenken des KOWA-Mandats in Betracht zu ziehen wäre. An der fünften Sitzung des KOWA-Ausschusses vom 12. Juli 1993 lagen schliesslich erste Ergebnisse beider Arbeitsgruppen vor.

An der sechsten Sitzung des KOWA-Ausschusses vom 19. Oktober 1993 lagen termingerecht der Bericht der Arbeitsgruppe 'Potential' und ein Zwischenbericht der Arbeitsgruppe 'Kriterien' vor. Die Arbeitsgruppe 'Potential' war in ihrem Fazit zum Schluss gekommen, dass das mittels Hochrechnungen ermittelte Potential aus Erneuerungen, Erweiterungen und Ersatz von bestehenden Anlagen einen Anteil von 80% an die von 'Energie 2000' anvisierte Produktionssteigerung liefern könnte. Der KOWA-Ausschuss beurteilte den Bericht allgemein als positiv. Er warnte allerdings vor einer Fehlinterpretation der Ergebnisse: "Beim ermittelten Gesamtpotential von 1325 GWh, dessen Realisierung bis zum Jahr 2000 das Ziel von zusätzlichen fünf Prozent Hydroelektrizität zu 80% erfüllen würde, handelt es sich um das technisch mögliche Potential. Dieses ist unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, der Bewilligungsverfahren im Rahmen der geltenden Gesetze und aus weiteren Gründen nur teilweise effektiv nutzbar."⁴³ Die Arbeitsgruppe wurde ausserdem beauftragt, die Potentiale der Speicher- und der Pumpspeicherwerke separat auszuweisen.

Der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe 'Kriterien' zeigte Varianten auf, wie ein formelles oder informelles "Schlichtungsverfahren" im Vorprojektstadium eingebaut werden könnte. Zur Grobbeurteilung von Wasserkraftprojekten wurden schutz- und nutzungsorientierte Kriterien erarbeitet, welche noch in Fallstudien getestet werden sollten.

In der anschliessenden Diskussion kritisierte vor allem der EnDK-Vertreter, dass das "Schlichtungsverfahren" nichts zur Verfahrensbeschleunigung beitrage, sondern im Gegenteil ein zusätzliches Verfahren einführe. Der KOWA-Ausschuss forderte deshalb die Arbeitsgruppe 'Kriterien' auf, den Entwurf zum Kriterienkatalog und zum Verfahren im Sinne einer Wegleitung zu überarbeiten und ihren Schlussbericht bis Ende Januar 1994 vorzulegen. Es wurde beschlossen, auf den Versuch, konkrete Projekte nach einem "Drei-Körbe-Prinzip" zu beurteilen, definitiv zu verzichten. In der vierten Plenumsitzung im November 1993 stellten die Arbeitsgruppen ihre Ergebnisse vor. In der Diskussion wurden die Entscheide und Einschätzungen des Ausschusses bestätigt.

Im Dezember 1993 widmete sich der KOWA-Ausschuss dem Tätigkeitsprogramm der KOWA. Man war allgemein der Auffassung, dass die Arbeiten im Frühjahr, spätestens aber im Sommer 1994 abgeschlossen werden sollten. Der vorgesehene Kriterientest am Objekt löste im Ausschuss eine lebhafte Diskussion aus. Man einigte sich darauf, dass die Kriterien an bereits verwirklichten Anlagen getestet werden sollten. Stark umstritten waren auch die Erwartungen hinsichtlich des Potentials zur Stromproduktionssteigerung aus betrieblicher Optimierung.

1994

Der Mediator konnte die Konfliktparteien dafür gewinnen, im Sinne eines Kompromisses ein Expertenhearing zur Frage des Produktionspotentials aus betrieblicher Optimierung durchzuführen. Dieses fand am 17. Januar 1994 statt und ergab, dass das Potential aus betrieblicher Optimierung zwischen 36 GWh und 80 GWh liegt. Dieses Resultat lag über den Schätzungen der Werke, jedoch unter jenen der Umweltorganisationen.

⁴³ Stellungnahme des KOWA-Ausschusses zum Bericht der Arbeitsgruppe 'Potential', undatiert, diskutiert an der Sitzung des KOWA-Ausschusses vom 19. Oktober 1993.

Der KOWA-Ausschuss diskutierte und verabschiedete an seiner achten Sitzung im Januar 1994 die Ergänzungen des Berichtes der Arbeitsgruppe 'Potential'. Die Arbeitsgruppe 'Kriterien' stellte dem Ausschuss einen Entwurf für eine "gemeinsame Absichtserklärung" privatrechtlicher Art zwischen der Elektrizitätswirtschaft und den Umweltorganisationen vor. Die Arbeiten in der Arbeitsgruppe hätten ergeben, dass die Kantone einer die kantonale Gewässerhoheit tangierenden Vereinbarung über Schutz- und Nutzkriterien im Bereich der Wasserkraft nicht zustimmen würden. Die Arbeitsgruppe hätte deshalb beschlossen, eine privatrechtliche Abmachung zwischen den privaten Akteuren anzustreben, in welcher diese sich zur Einhaltung bestimmter Spielregeln auf der Basis von klar definierten Schutz- und Nutzungskriterien verpflichteten.

Die Arbeitsgruppe 'Kriterien' legte dem KOWA-Ausschuss an seiner neunten Sitzung vom März 1994 die Absichtserklärung und die dazugehörige Wegleitung samt technischem Anhang vor. Der EnDK-Vertreter hielt einleitend fest, dass die Arbeitsgruppe ihre Arbeit nicht termingerecht und materiell unrichtig ausgeführt hätte. Zu heftigen Diskussionen Anlass gab vor allem die Wegleitung und der beigefügte technische Anhang. Die Absichtserklärung wurde vom KOWA-Ausschuss genehmigt, nicht jedoch die dazugehörige Wegleitung und der technische Anhang. Zu letzteren beiden wollte der VSE einen Gegenvorschlag formulieren und der Arbeitsgruppe zur Beurteilung unterbreiten.

Nach einer VSE-internen Konsultation beantragte der VSE-Vertreter dem KOWA-Ausschuss an seiner zehnten Sitzung vom 20. Mai 1994, die Wegleitung mit dem technischen Anhang ganz wegzulassen. Der Vertreter der Umweltorganisationen zeigte sich konsterniert über diese Kehrtwendung. Er betonte, dass die Wegleitung mit technischem Anhang für die Umweltorganisationen integrierter Bestandteil der Absichtserklärung sei. Der EnDK-Vertreter hielt dem entgegen, dass er wiederholt grundsätzliche Einwände gegen die Erarbeitung von projektspezifischen Kriterien vorgebracht hätte. Er sprach sich dafür aus, die Absichtserklärung ohne Wegleitung und technischen Anhang zu verabschieden, weil die darin enthaltenen detaillierten Kriterien zur Beurteilung von Wasserkraftprojekten einer Vorwegnahme der einzig und allein von den Kantonsregierungen vorzunehmenden Gesamtinteressenabwägung gleichkomme.⁴⁴ Der Vertreter der Umweltorganisationen regte beim VSE an, sich zur Konsensfindung bilateral zu treffen, was auch geschah - jedoch ohne Erfolg.

Die verfahrenre Situation wurde am 30. August 1994 an der elften Ausschusssitzung besprochen, wiederum ohne zu einer Einigung zu kommen.

An der zwölften KOWA-Ausschusssitzung vom 21. Oktober 1994 wurde die Diskussion des technischen Anhangs vom EnDK-Vertreter mit Hinweis auf das Konsensprinzip gänzlich blockiert. Er war der Meinung, dass, nachdem er der Absichtserklärung und dem technischen Anhang seine Zustimmung verweigert hatte, diese weder traktandiert noch darüber protokolliert werden dürfte. Der Mediator stellte die KOWA vor die Wahl, a) das Nein des EnDK-Vorstandes zu akzeptieren und lediglich die Absichtserklärung zu Ende zu führen, b) die letzten Differenzen zwischen VSE und Umweltorganisationen in bezug auf die Absichtserklärung und deren Anhänge auszuräumen und die Dokumente bilateral zu unterzeichnen, c) lediglich die Potentialabschätzung fertigzustellen und das Ergebnis der Arbeitsgruppe 'Kriterien' nicht zu Ende zu führen oder d) die ganze Arbeit der KOWA zu überdenken und an die Forderungen des EnDK-Vorstandes anzupassen, "erforderlichenfalls auch unter allfälliger Überschreitung des Terminplans". Der KOWA-Ausschuss beschloss, die Arbeiten weiterzuführen und der vom EnDK-Vertreter vorgebrachten Auslegung des Konsensprinzips nicht zuzustimmen. Es gelang,

⁴⁴ Bericht des Präsidenten für das Arbeitsjahr 1993/94 zuhanden der Jahresversammlung vom 25. August 1994 in Brig (VS), Brig, 25. August 1994.

die Wegleitung endgültig zu bereinigen und zu verabschieden. Der technische Anhang wurde in eine weitere Verhandlungsrunde zwischen den Vertretern der Umweltorganisationen und des VSE sowie dem Mediator geschickt. Dort konnten die letzten Unstimmigkeiten ausgeräumt werden. Nachdem die Umweltorganisationen eingewilligt hatten, auf Nutzungskriterien zur Nachfragesteuerung weitgehend zu verzichten, war der VSE bereit, die Wegleitung mit dem technischen Anhang als integrierten Bestandteil der Absichtserklärung zu akzeptieren.

1995

Die folgenden Ausschusssitzungen vom 18. November, 5. Dezember 1994 und 23. Januar 1995 befassten sich mit der Verabschiedung der KOWA-Schlussdokumente. Vorgesehen waren eine gemeinsame Schlusserklärung und ein Schlussbericht mit den beiden Arbeitsgruppenergebnissen (Potentialstudie, "Gemeinsame Absichtserklärung" mit den Anhängen "Wegleitung" und "Technischer Anhang"). Der vom Mediator vorbereitete Schlussbericht löste keine inhaltlichen Grundsatzdiskussionen aus. Mehr zu reden gab die Art und Weise, wie der Bericht zu verabschieden sei, wer ihn unterzeichnete und in welcher Weise den aufgetauchten Differenzen Rechnung getragen werden könnte. Für zusätzlichen Konfliktstoff sorgten die Umweltorganisationen, als sie in ihrer gemeinsamen persönlichen Schlusserklärung, die sie als Anhang vorgesehen hatten, grundsätzliche Vorbehalte vorbrachten. Diese zu akzeptieren war der VSE nicht bereit.

In zahlreichen bi- und multilateralen Gesprächen gelang es dem Mediator, die Kontrahenten in den konfliktträchtigsten Bereichen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. In einem Schreiben an das BEW zeigte der Mediator einen Weg zum Abschluss der Arbeiten auf: "Es zeichnet sich nun die Möglichkeit ab, dass die "gemeinsame Absichtserklärung" von den Umweltorganisationen inkl. Schweizerischem Fischerei-Verband und Schweizerischer Greina-Stiftung unterzeichnet wird, während die Verabschiedung des Schlussberichts samt Anhängen scheitert. Das wäre m.E. kein Unglück, denn die wesentlichen Ergebnisse der KOWA-Tätigkeit sind die 'gemeinsame Absichtserklärung' und die Potentialabschätzungen. Den Schlussbericht könnte ich ev. als Mediator auf Grund der gemeinsam erarbeiteten Vorlage selber verfassen und allein unterzeichnen. Persönliche Erklärungen könnte dann abgeben wer will, aber diese würden nicht mehr als Anhang figurieren." Der VSE zeigte sich mit diesem Vorgehen einverstanden.

In diesem Sinne erfolgte am 7. Juni 1995 die Schlussitzung als fünfte Zusammenkunft des KOWA-Plenums. Anschliessend konnten die KOWA-Mitglieder in Form einer allgemeinen Aussprache im Plenum ihre Würdigung und Kritik zu Protokoll bringen. Vor der Genehmigung ging das ausführliche Protokoll der Schlussitzung zur Genehmigung zweimal in die Vernehmlassung.

Der Jahresbericht 'Energie 2000' hält abschliessend fest⁴⁵: "Die Konfliktlösungsgruppe 'Wasserkraft' (KOWA) hat im Juli dieses Jahres nach zweieinhalbjährigen intensiven Gesprächen ihre Arbeiten abgeschlossen. [...] Allgemeine nationale Lösungen sind wegen der föderalistischen Strukturen und Kompetenzen schwierig. Die Gespräche haben zu einer realistischeren Lagebeurteilung und zu einer Versachlichung der Diskussion geführt, das Verständnis für andere Blickwinkel gefördert und zum Abbau von Feindbildern geführt."

9.6.3 Konfliktlösungsgruppe Übertragungsleitungen (KGÜ)

1992

Im April 1992 kündigte der Leiter des Aktionsprogramms Energie 2000, den mit Hochspannungsleitungen betrauten Bundesämtern (BA für Verkehr, BA für Umwelt, Wald und Land-

⁴⁵ Jahresbericht 'Energie 2000'. Bundesamt für Energiewirtschaft: Energie 2000. 1995.

schaft, BA für Raumplanung), dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat, den Schweizerischen Bundesbahnen, der kant. Energiedirektorenkonferenz, den kantonalen Planungs- und Umweltfachstellen, dem Verband Schweizerischer Elektrizitätswerke und der Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege an, dass demnächst eine Konfliktlösungsgruppe Übertragungsleitungen (KGÜ) die Arbeit aufnehmen sollte und bat die Gruppen, Delegierte zu bezeichnen.

In einer ersten Phase bereitete eine bundesinterne Arbeitsgruppe die KGÜ-Gespräche vor. Im Mai 1992 fand zu diesem Zweck eine Vorbesprechung zwischen dem Bundesamt für Energiewirtschaft, dem Bundesamt für Verkehr, den SBB und der BLS (Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn) statt. Eine um das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, das Bundesamt für Raumplanung und das Eidgenössische Starkstrominspektorat erweiterte Vorbereitungsgruppe traf sich noch einmal im Oktober und ein weiteres Mal im Dezember. Herr Remondeulaz (Direktor der EOS) wurde eingeladen, der Vorbereitungsgruppe im Oktober 1992 die Ausbaupläne der Werke vorzustellen. Der von den SBB 1976 erstellte und 1991 aufdatierte Bericht zu den Ausbauplänen wurde ebenfalls in die Arbeiten einbezogen.

1993

Im Januar 1993 fand ein weiteres bundesinternes Vorbereitungstreffen statt, und im Februar wurde schliesslich nach einem Mediator für die KGÜ gesucht. Da die bundesinternen Vorbereitungsarbeiten mehr Zeit beanspruchten als vorgesehen, verzögerte sich der Beginn der KGÜ-Gespräche etwas. Im März fand schliesslich, präsiert vom Leiter des Aktionsprogramms, eine erste gemeinsame Aussprache zwischen allen Gruppen der zu bildenden KGÜ statt. Ziel dieser Aussprache war es, Informationen auszutauschen und den Mediator zu bestimmen. Hans Elssasser, Professor für Wirtschaftsgeographie am Geographischen Institut der Universität Zürich, erklärte sich Anfang Mai bereit, die Funktion des Mediators zu übernehmen und begann, sich in die Materie einzuarbeiten.

Ende Mai 1993 fand die erste eigentliche Sitzung der KGÜ statt. Viel Raum beanspruchte die Diskussion über Ziel und Zweck der KGÜ. Laut Mandat sollte das Ziel der KGÜ sein, "Empfehlungen zur Überwindung bestehender Schwierigkeiten bei Ausbauvorhaben" zu erarbeiten: "Auf der Grundlage dieser Empfehlungen und der vorhandenen Leitungskonzepte von SBB und Überlandwerken soll ein Gesamtkonzept Übertragungsleitungen erarbeitet werden [...]. Der Zweck eines solchen Konzeptes wäre es, die Akzeptanz für gutbegründete umweltschonende Projekte zu erhöhen und Projektverzögerungen (und damit Fehlinvestitionen) zu verhindern." Das Mandat basiert auf drei Pfeilern: 1) Lösungssuche bezüglich der besonders konflikträchtigen Bereiche im Rahmen des Aktionsprogramms Energie 2000, 2) Auftrag des Bundesrates zur Erstellung eines Übertragungsleitungskonzeptes im Rahmen des Realisierungsprogramms 1996-1999 - Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik, 3) politische Vorstösse (u.a. Interpellation Loretan⁴⁶).

In ihrer einleitenden Stellungnahme bekundeten die Vertreter der Umweltorganisationen Mühe damit, die Energiepolitik – insbesondere die Frage der Nachfragestabilisierung und der Zukunft der Produktionsformen (Konflikt um die Zukunft der Kernenergie) – von der Diskussion um die Leitungen zu trennen. Die Vertreter der Elektrizitätswerke verwiesen demgegenüber auf die Versorgungssicherheit und die Notwendigkeit des Anschlusses an das europäische Netz. Seitens der Behörden wurde vor allem die Notwendigkeit, klare Entscheidungsgrundlagen für neue Projekte zu erarbeiten, betont. Der vorliegende Mandatsentwurf wurde entsprechend der vorgebrachten Kritik angepasst, indem einerseits – den Anliegen der Umweltorganisationen

⁴⁶ Die Interpellation Loretan vom 19. 12. 1986, *Hochspannungsnetz: Gesamtkonzept*, fordert den Einbezug der Raumplanung und des Landschaftsschutzes in ein langfristiges Gesamtkonzept der Übertragungsleitungen.

entsprechend – die Ziele von Energie 2000 ausdrücklich aufgelistet und andererseits Verfahrensfragen, ein Anliegen der Werke, zusätzlich im Ziel und Zweck der KGÜ aufgeführt wurden.

Am 10. Juni 1993 deponierte die Nationalrätin und Präsidentin der Stiftung für Landschaftsschutz, Lili Nabholz, eine Interpellation, in der sie den Bundesrat anfragte, ob ein von den Überlandwerken zu äufnender Fonds zur Finanzierung der Verkabelung von Mittel- und Hochspannungsleitungen eingerichtet werden könnte und wie die Zielsetzungen des Aktionsprogramms Energie 2000 den Ausbau des Übertragungsleitungsnetzes beeinflussten. Der Bundesrat nahm in seiner Antwort Bezug auf die KGÜ.

1993 kam die KGÜ - Plenum noch zu weiteren drei Sitzungen zusammen (August, September, November). An der August-Sitzung präsentierten je ein Vertreter der Elektrizitätswirtschaft und der Umweltorganisationen ihren jeweiligen Standpunkt zur zukünftigen Entwicklung des Übertragungsleitungsnetzes der Schweiz im europäischen Kontext der zunehmenden Interkonnexion und Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes. Die Diskussion zeigte bald, dass sich die zentralen Streitpunkte um die Fragen drehen, ob neue Leitungen angesichts der bestehenden Leitungsdichte in der Schweiz nötig wären und wie diese (z.B. durch die Verkabelung) schonender in die Landschaft eingebaut werden könnten. Es zeigte sich keine Einigkeit darüber, welche Auswirkungen die Entwicklung des europäischen Strommarktes auf das Schweizer Elektrizitätsnetz haben würde und welche Schwerpunkte dabei gesetzt werden sollten. Die Umweltorganisationen gaben z.T. der Ansicht Ausdruck, dass eine Einschränkung des Leitungsbaus den erwünschten Effekt der Angebotslimitierung hätte. Die Elektrizitätswirtschaft war hingegen der Meinung, dass die Schweiz keine andere Wahl hätte, als sich den internationalen Gegebenheiten zu unterziehen.

An der September-Sitzung präsentierte ein Vertreter der Elektrizitätswirtschaft einleitend den Stand und die Rolle des Schweizer Leitungsnetzes. Es ging dabei vor allem um technische Fragen und darum, wie wichtig es sei, die Netzspannung stabil halten zu können. Ebenfalls im September nahm die VKB-Arbeitsgruppe "elektrische Anlagen" ihre Arbeit auf. Diese wurde von der IDAG (Interdepartementalen Arbeitsgruppe) im Rahmen eines von der Verwaltungskontrolle des Bundes (VKB) in Auftrag gegebenen Projekts "Koordination der Entscheidverfahren" bodenbezogenen Grossprojekten eingesetzt⁴⁷.

An der November-Sitzung stellte der Leiter der KOWA-Arbeitsgruppe "Kriterien" deren Vorgehensweise dar, woraufhin die KGÜ beschloss, sich analog zu organisieren. So bestimmte sie eine Arbeitsgruppe bestehend aus je einem Vertreter der Elektrizitätswirtschaft, der Umweltorganisationen, des BEW, des BUWAL und des Eidgenössischen Starkstrominspektorats. Ein KGÜ-Vertreter, welcher auch Mitglied der Interdepartementalen Arbeitsgruppe war, informierte über deren Arbeiten. Der Vertreter des BUWAL präsentierte ein Diskussionspapier zum von der Interpellation Nabholz geforderten Verkabelungsfonds, und ein Experte der ETH-Zürich hielt einen Vortrag zum Least-Cost Planning⁴⁸.

1994

Im Januar 1994 traf sich der Präsident der VKB-Arbeitsgruppe "elektrische Anlagen" mit dem Mediator und dem Sekretär der KGÜ sowie mit zwei KGÜ-Vertretern aus dem Bundesamt für Raumplanung, um die Rolle der KGÜ gegenüber jener der VKB-Arbeitsgruppe "elektrische

⁴⁷ Verwaltungskontrolle des Bundes VKB (1994). Koordination der Entscheidverfahren: Gesamtbericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zuhanden des Leitungsausschusses. Bern: VKB, 27. September 1994.

⁴⁸ Das Least-Cost Planning ist ein in den Vereinigten Staaten erprobtes Modell, dessen Ziel es ist, den Energieverbrauch und dessen volkswirtschaftliche Gesamtkosten möglichst tief zu halten (Enderlin Cavigelli, 1996: 150).

Anlagen" klarer abzugrenzen. Man einigte sich, dass sich die VKB-Arbeitsgruppe auf Verfahrensfragen konzentrieren und die KGÜ am Übertragungskonzept arbeiten sollte.

Ursprünglich waren für 1994 sechs Plenumsitzungen im Zweimonatsrhythmus geplant. Da nun aber die Arbeitsgruppe einen grossen Teil der Arbeit im kleinen Kreis weiterführte, entfielen mehrere geplante KGÜ-Treffen. So traf sich die KGÜ - Plenum im Januar, kurz vor der ersten Arbeitsgruppensitzung, im Juni und im September. Diese Sitzung war der Präsentation der SBB-Ausbaupläne gewidmet. Zu Diskussion Anlass gaben unter anderem die internationalen Stromaustausche, das Problem der Deckung des zusätzlichen Strombedarfs für das Projekt Bahn 2000 und die NEAT, die Koordination zwischen dem SBB- und dem allgemeinen Versorgungsnetz und die Verkabelung von Hochspannungsleitungen.

Eine Woche später tagte die KGÜ-Arbeitsgruppe zum ersten Mal. Dabei standen wiederum die unterschiedlichen Zielvorstellungen zur Diskussion. Den Vertretern der Bundesbehörden war es ein Anliegen, dass die KGÜ entsprechend den Erwartungen der VKB-Arbeitsgruppe zielstrebig in Richtung Übertragungskonzept arbeitete und sich dabei auf die Höchstspannungsleitungen beschränken sollte. Der Vertreter der Umweltorganisationen erwartete, dass die KGÜ-Arbeitsgruppe Kriterien zur Beurteilung von neuen Projekten ausarbeitet. Der Vertreter der Elektrizitätswirtschaft schliesslich sah das zu bearbeitende Problem vor allem in den Projektverzögerungen.

Bis zur Juni-Sitzung des KGÜ-Plenums tagte die Arbeitsgruppe noch vier Mal. Es gestaltete sich dabei schwierig, die Anliegen der verbesserten Umweltqualität von Leitungsprojekten und der gleichzeitigen Verfahrensbeschleunigung unter einen Hut zu bringen. Die KGÜ-Arbeitsgruppe erhoffte sich von der Verbesserung der Beurteilungsgrundlagen von Projekten einen Gewinn für beide Anliegen. So sollten verschiedene Hilfsmittel für eine verbesserte Verfahrenskoordination und Konfliktbewältigung ausgearbeitet werden. Das vorgesehene Leitungskonzept sollte der Beurteilung des Bedarfs neuer Leitungsprojekte unter Beachtung des bestehenden Netzes dienen. Darüber hinaus sollten zur Konfliktbewältigung in konkreten Fällen einerseits die seit 1980 bestehende Wegleitung "Elektrizitätsübertragung und Landschaftsschutz" überarbeitet und ein Leitfaden für den Konfliktdialog erstellt werden. Die Überarbeitung der Wegleitung trat aber bald zugunsten des Übertragungskonzeptes in den Hintergrund.

Analog zur KOWA wurde beschlossen, Experten mit der Erarbeitung von Schutz- und Nutzkriterien zu beauftragen. Dieser Kriterienkatalog sollte dann, ebenfalls analog zur KOWA, als Hilfsmittel des frühzeitigen Konfliktdialogs dienen. (Die Rolle der 1980er-Landschaftsschutz-Wegleitung blieb ungeklärt.) Es bestand aber auch die Idee, die Schutz- und Nutzkriterien auf alle von den Elektrizitätswerken und den SBB kurz-, mittel- und langfristig geplanten Projekte anzuwenden, um so Aufschluss über das zu erstellende Übertragungskonzept zu erhalten. Die Vertreter der Elektrizitätswerke und des Eidgenössischen Starkstrominspektorats zeigten sich mit diesem Vorgehen grundsätzlich einverstanden, befürchteten aber, dass ein zusätzliches Verfahren entstehen würde. Das grosse Problem bestand darin, dass im Hinblick auf den liberalisierten Strommarkt bei allen Akteuren eine gewisse Verunsicherung darüber herrscht, wo die Schwerpunkte gesetzt werden sollten. Die Elektrizitätswirtschaft plädierte deshalb für ein flexibles Vorgehen, in welchem Projekte von Fall zu Fall beurteilt werden sollten. Die konkrete Konzepterarbeitung wurde dementsprechend zunächst einmal in den Hintergrund gestellt und die Werke bzw. der VSE mit der Erstellung eines Kurzberichtes zu einer Reihe von Fragen zur zukünftigen Entwicklung des Strommarktes und der nötigen Transportkapazitäten beauftragt. Der Vertreter der Umweltorganisationen wurde damit beauftragt, bis zur nächsten KGÜ-Sitzung im Juni konkrete Modelle für einen Verkabelungsfonds zu erarbeiten.

Die Juni-Sitzung des KGÜ-Plenums war einer Reihe von Präsentationen gewidmet. Ein VKB-Vertreter stellte die inzwischen abgeschlossenen Arbeiten der Arbeitsgruppe "elektrische Anlagen" in Sachen Verfahrenskoordination vor. In ihrem Schlussbericht zeigte diese auf, dass zwar das Plangenehmigungsverfahren durch ein konzentriertes Vorgehen verbessert werden könnte, dass aber namhafte Verzögerungen nicht so sehr durch das Verfahren, sondern vielmehr durch die fehlenden "Leitplanken" zur Vorbereitung der Projekte bedingt wären⁴⁹: Die VKB-Arbeitsgruppe folgerte, dass "ein gesamtschweizerisches Übertragungsleitungs-konzept im Sinn der Raumplanungsgesetzgebung daher dringend notwendig" wäre. Im VKB-Schlussbericht ist die Rede davon, dass ein erster Entwurf eines Übertragungsleitungs-konzepts bis Ende 1994 vorliegen sollte. Zum zweiten informierte der Leiter des Aktionsprogramms "Energie 2000" die KGÜ über die laufenden "Rickenbacher Gespräche". Er wies dabei darauf hin, dass diese wenig Einfluss auf die KGÜ hätten, da sie sich vor allem der Energienachfrage (Sparanstrengungen, CO₂-Abgabe etc.) annähmen, während die KGÜ sich eher mit dem Stromangebot auseinandersetzte. Als der KGÜ-Sekretär über die Arbeiten in der KGÜ-Arbeitsgruppe informierte, wurden aus dem Plenum etliche kritische Fragen zum Fonds und zu den Beurteilungskriterien, zur Kompetenz der Arbeitsgruppe und zur Rolle des Plenums gestellt. Die KGÜ wünschte, so rasch wie möglich zu den Beurteilungskriterien Stellung nehmen zu können. Abschliessend hielt Dr. Ivo Knoepfel von der ETHZ einen Vortrag über die "Umweltwirkungsanalyse der Stromverteilung mit Energiekabeln und Freileitungen", in welchem er die Ergebnisse einer Studie über den ökologischen Vergleich von Energieübertragungssystemen vorstellte.

In ihrer Juli-Sitzung beschloss die KGÜ-Arbeitsgruppe, trotz der von der KGÜ vorgebrachten Kritik am Vorgehen, den eingeschlagenen Weg nicht zu ändern. Die Kriterien sollten Schritt für Schritt diskutiert, überarbeitet und daraufhin anhand geeigneter Objekte getestet werden. Danach sollten diese dem Plenum auf dem Korrespondenzweg zur Stellungnahme unterbreitet werden.

In ihrer August-Sitzung diskutierte die KGÜ-Arbeitsgruppe vor allem den Verkabelungsfonds. Nach einigen Ergänzungen wurde beschlossen, die ausgearbeiteten Modelle den Überlandwerken zu unterbreiten. Je nach Echo des Plenums sollte dann die Frage weiterverfolgt oder aufgegeben werden. Inzwischen hatten sich bei der KOWA Verzögerungen ergeben, welche sich auch auf die Arbeiten der KGÜ-Arbeitsgruppe auswirkten, indem zunehmend unklar war, wie der Leitfaden zum Konfliktdialog aussehen und wie dieser ins bestehende Verfahren eingebettet werden sollte. Auf jeden Fall sollten die Kriterien erst einmal anhand von konkreten Objekten getestet werden. Die Arbeitsgruppe richtete einen entsprechenden Antrag an das KGÜ-Plenum.

Im September fand erneut eine Plenumsitzung statt. Das Echo auf das Vorgehen der KGÜ-Arbeitsgruppe war allgemein positiv. Das Plenum erteilte grünes Licht für die Testphase, in der 5 bis 6 Projekte probeweise unter Anwendung der Schutz- und Nutzkriterien evaluiert werden sollten. Die noch kurz vor Sitzungsabschluss angesprochenen Verkabelungsfondsmodelle ernteten jedoch herbe Kritik. Die Dokumente zu den Kriterien und zum Verkabelungsfonds wurden zur schriftlichen Stellungnahme in Umlauf gegeben.

Im Oktober traf sich die KGÜ-Arbeitsgruppe erneut zu einer Sitzung und beschloss, die Testphase einzuleiten. Die Bedarfskriterien im Kriterienkatalog vermochten allerdings angesichts der Unsicherheiten bei der Bedarfsentwicklung noch nicht zu befriedigen. Die Bedarfsbeurteilung von neuen Projekten sollte deshalb anhand von drei Szenarien auf der Grundlage der

⁴⁹ Verwaltungskontrolle des Bundes VKB (1994). Koordination der Entscheidungsverfahren: Gesamtbericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zuhanden des Leitungsausschusses. Bern: VKB, 27. September 1994, S. 69-71.

Energieperspektiven des Bundes erfolgen. Die Arbeitsgruppe beschloss, zu diesem Zweck im Dezember ein Hearing zur Frage des Bedarfs neuer Übertragungsleitungen im Lichte der möglichen Entwicklungen des Elektrizitätsbedarfs zu organisieren. Zum Hearing wurden einige KGÜ-Plenumsmitglieder und von jeder Seite aussenstehende Experten eingeladen.

Das Hearing deckte zwei unbeantwortete Fragekomplexe auf⁶⁰:

- Welche Auswirkungen haben die unterstellten Bedarfsszenarien auf das Übertragungsnetz? Welche Implikationen ergeben sich aus dem zu erwartenden internationalen Stromaustausch für das Übertragungsnetz?

Die Umweltorganisationen betonten, dass die Bedarfsbeurteilung ein zentraler Punkt sowohl der Beurteilung von Einzelprojekten als auch des Übertragungsleitungskonzepts (und der zukünftigen Energiepolitik schlechthin) sei. Die Elektrizitätswirtschaft hielt es demgegenüber für unmöglich, den Strombedarf langfristig vorausszusehen. Im Unterschied zur SBB, welche den Strombedarf aufgrund des Fahrplans und neuer Bahnprojekte ziemlich genau berechnen könne, sei die allgemeine Versorgung stark von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Sie sei ausserdem täglichen und saisonalen Fluktuationen ausgesetzt. Nach Ansicht der Werke bedürfe es deshalb eines ausgeklügelten Austauschsystems und namhafter Produktions- und Transportreserven. Das zentrale Anliegen der Behörden, insbesondere des Bundesamtes für Energiewirtschaft und des Bundesamtes für Raumplanung war es, verbindliche Grundlagen für die Bedarfsbeurteilung zu erarbeiten.

- Wie sind die Übertragungsleitungen heute belastet? Mit welchen Belastungen ist inskünftig zu rechnen?

Die Umweltorganisationen vermuteten namhafte Reserven in den Leitungsbelastungen und waren der Ansicht, dass durch eine verbesserte Koordination des Transports unter den Werken nicht nur die Transportkapazitäten gesteigert, sondern auch Leitungen abgebaut werden könnten. Breiten Raum nahm in der Diskussion die Frage ein, inwiefern Netzanlysemethoden Aufschluss über die Bedarfsfragen bringen könnten. Die Elektrizitätswerke wiesen darauf hin, dass zahlreiche Netzmodelle existierten und interne Netzberechnungen laufend gemacht würden. Trotz der unterschiedlichen Modellrechnungen sei die Koordination unter den Werken gewährleistet. Lastflussrechnungen wären nicht Sache der KGÜ sondern der Werke. Trotz konträrer Auffassung einigte man sich am Hearing schliesslich dahingehend, dass ein von den Behörden eingeladenener Spezialist, seine Ausführungen über die Netzanlysemethoden in schriftlicher Form nochmals darstellen und aufzeigen sollte, wie die Netzanalyse als Methode für die Bedarfsbeurteilung der KGÜ angewendet werden könnte.

1995

1995 kam das Plenum zweimal (Januar, April) zu einer Sitzung zusammen. Die Arbeitsgruppe tagte im gleichen Zeitraum dreimal (Februar, Juni, November). In ihrer Januar-Sitzung diskutierte das KGÜ-Plenum ausführlich über die bisher geleisteten Arbeiten der Arbeitsgruppe. Die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft zeigten sich gegenüber der Netzanalyse, wie sie vom entsprechenden Spezialisten unterbreitet und von der Arbeitsgruppe für hilfreich befunden worden war, sehr skeptisch. Sie bemängelten ganz allgemein die ungenügende Transparenz der Arbeitsgruppe. Das Plenum beschloss deshalb, dass inskünftig alle KGÜ-Mitglieder die Sitzungsprotokolle der Arbeitsgruppe erhalten sollten. Die Diskussion ergab auch, dass die Elektrizitätswerke nicht bereit sind, auf einen Verkabelungsfonds einzutreten. Sie erklärten sich jedoch

⁶⁰ Zum Teil fast wörtlich aus dem Hearing-Protokoll vom 7. Dezember 1994 zitiert und an ein paar Stellen durch Hinweisen aus unseren Ausschussgesprächen ergänzt.

bereit, bei konkreten Projekten Entgegenkommen zu zeigen, sofern dasselbe von Seiten der Umweltorganisationen geschähe.

In ihrer Februar-Sitzung beschloss die Arbeitsgruppe, den Verkabelungsfonds nicht weiter in der KGÜ, sondern auf bilateralem Weg zu behandeln. Die Umweltorganisationen sollten direkt mit Vertretern der Elektrizitätswerke konkrete Sanierungsfälle besprechen. Bezüglich der Netzanalysen beschloss die Arbeitsgruppe, dass ein Spezialist fortan mit den bereits tätigen Experten zusammenarbeiten sollte. Der Fachmann wies seinerseits darauf hin, dass er für die weitere Arbeit auf Daten der Werke angewiesen sei. Der KGÜ sollte ein entsprechender Antrag unterbreitet werden. Als Testobjekte sollten die Projekte Chamoson - Chippis (EOS), Wattenwil - Mühleberg (BKW) und Rapperswil - Gossau (SBB) dienen. Für die Testphase sollten die Werke zusätzliche Vertreter schicken. Vor Beginn der Tests müssten allerdings noch die Nutzkriterien überarbeitet werden.

An der April-Sitzung des Plenums entstand anhand eines entsprechenden Vortrages des Vertreters des Bundesamtes für Raumplanung eine kontroverse Diskussion um Sinn und Zweck des Übertragungsleitungskonzepts. Die Elektrizitätswerke waren der Ansicht, die von ihnen geleiteten Vorarbeiten der achtziger Jahre seien ausreichend angesichts der Tatsache, dass heute vor allem bestehende Leitungen ersetzt und nicht komplett neue Leitungsabschnitte erstellt würden. Ein Kantonsvertreter war der Meinung, die Erarbeitung eines Konzepts sei Sache der direktbeteiligten Bundesstellen (insbesondere EStI) und der Werke; die KGÜ hätte Grundlagen, v.a. Nutzkriterien, zu liefern. Man einigte sich schliesslich dahingehend, dass im Rahmen eines Übertragungsleitungskonzepts auf der Grundlage der Ausbaupläne von SBB und der Überlandwerke wichtige Vorabklärungen (z.B. zum Bedarf) gemacht werden könnten. Die Vertreter der Elektrizitätswerke weigerten sich jedoch, die ausgearbeiteten Schutz- und Nutzkriterien zur Überprüfung aller anstehenden Projekte anzuwenden. Ihres Erachtens sollten diese - wenn überhaupt - nur bei der Beurteilung einzelner Projekte zum Einsatz gelangen. Auch bezüglich des Einsatzes von Netzanalysemethoden für die Bedarfsbeurteilung ergab sich eine heftige Diskussion. Die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft zeigten sich skeptisch gegenüber der Tauglichkeit des Instruments zur Bedarfsbeurteilung des gesamtschweizerischen Übertragungsnetzes. Schon in einer vor der Sitzung abgehaltenen Vorbesprechung mit den Experten hatte sich gezeigt, dass die Werke mit der für die Netzanalyse nötigen Definition von Lastszenarien grosse Mühe bekundeten. Ausschlaggebend wären vor allem Lastflussberechnungen auf den betroffenen Strecken. Die Werksvertreter befürchteten, dass die Netzanalyse, je nach Szenario, Leitungen einzelner Werke für nötig erachtet und andere leer ausgehen würden. Die Umweltorganisationen sprachen sich demgegenüber grundsätzlich gegen eine isolierte Betrachtung einzelner Projekte aus. Das gesamte Netz wäre unter dem Bedarfsaspekt zu beurteilen. Man einigte sich schliesslich darauf, dass die Kriterien (inkl. vereinfachte Lastflussanalyse), wie vorgesehen anhand von drei Projekten getestet werden sollten. Die Elektrizitätsgesellschaft Laufenburg (EGL) war bereit, zu diesem Zweck einen Lastflussspezialisten in die Arbeitsgruppe zu delegieren. Die Umweltorganisationen stimmten diesem Vorgehen unter der Bedingung zu, dass sich aus den Testergebnissen eine Antwort auf die Frage ergeben sollte, ob die Lastflussanalyse auf globaler Ebene sinnvoll angewendet werden könnte.

Der KGÜ-Sekretär und der Arbeitsgruppenpräsident trafen sich daraufhin mit den beiden KGÜ-Experten, um das weitere Vorgehen zu besprechen. Die Experten waren nach wie vor der Ansicht, dass zur echten Bedarfsbeurteilung nur Netzanalysemethoden geeignet seien. Diese würden auch in Deutschland und Österreich angewendet. Im Sinne eines Kompromisses schlugen sie aber vor, erst einmal Lastszenarien für einzelne Projekte und deren Umfeld (unmittelbare Nachbarleitungen) zu definieren.

In ihrer Juni-Sitzung beschloss die Arbeitsgruppe, eine Plattform auszuarbeiten, in welcher die bisher erreichten Ergebnisse festgehalten werden sollten und die nach und nach ergänzt werden

könnte. Die Plattform sollte, in der Form einer Art "Buchführung" des Erreichten, die Diskussion versachlichen und die Resultate festigen.

Im gleichen Zeitraum erhielt der Sekretär von zwei Werksvertretern eine lange Liste von Korrekturen zum April-Protokoll der Plenums-Sitzung. Der eine beklagte, dass die Ausarbeitung der Nutzkriterien einem Misstrauensvotum gegenüber den Elektrizitätswerken gleichkäme. Der andere sah den Prozess dadurch in Frage gestellt, dass der WWF gegen die Plangenehmigung für die Leitung am Genfersee, trotz KGÜ, Beschwerde eingelegt hätte. Nach Rücksprache mit dem Mediator und dem Programmleiter Energie 2000 beschloss der Sekretär der KGÜ daraufhin, die Tätigkeiten in der KGÜ zu sistieren, bis die Differenzen geklärt waren.

Ein Werksvertreter traf sich im September mit dem KGÜ-Sekretär, dem Arbeitsgruppenpräsidenten, dem Mediator und den beiden Experten, um die Differenzen zu bereinigen und das weitere Vorgehen zu besprechen. Die Arbeiten sollten wie geplant weitergeführt werden. Die Elektrizitätsgesellschaft Laufenburg (EGL) und die Energie de l'Ouest-Suisse (EOS) zeigten sich auch bereit, Vertraulichkeit vorausgesetzt, die nötigen Daten zur Verfügung zu stellen. Probleme ergaben sich allerdings in der Datenbeschaffung bei den anderen Werken. Die Arbeitsgruppe hatte einen diesbezüglichen Antrag an die Schweizerische Betriebsdirektorenkonferenz (SBDK) gerichtet und wartete nun auf die Antwort. Der Kriterienkatalog wurde in der Zwischenzeit weiter ergänzt. So wurde z.B. als Pendant eines "no go" bei den Schutzkriterien ein "must" bei den Nutzkriterien eingefügt.

1996

Anfang 1996 entschied die SBDK gegen eine Datenfreigabe. Einzelne Werke - insbesondere jene, die an der KGÜ direkt beteiligt waren - zeigten sich aber bereit, einer neutralen treuhänderischen Stelle Einblick in die Projektdaten zu gewähren. Als Vertrauensperson wurde der Netzanalysespezialist gewählt.

Im April 1996 informierte der Sekretär die KGÜ-Mitglieder schriftlich über den Stand der Arbeiten und den Teststart der drei Projekte. Eine weitere Verzögerung ergab sich auf der Suche nach dem dritten Testobjekt. Nachdem sich die BKW im Verlauf des Sommers nicht bereit erklärten, das Projekt Wattenwil - Mühleberg dem vorgesehenen Test zu unterziehen, wurden die EWZ betreffend die Linie Tinzen - Tiefencastel kontaktiert. Diese zeigten sich in Anbetracht des fortgeschrittenen Stadiums des Leitungsprojektes im Plangenehmigungsverfahren ebenfalls nicht bereit, an den Tests mitzuwirken. Demgegenüber verlief die Zusammenarbeit mit EOS und SBB laut Berichten der Experten sehr gut.

In den vier im Verlauf von 1996 abgehaltenen Arbeitsgruppen-Sitzungen beherrschten die von den Experten organisierten Kriterientests die Arbeiten. Die Dokumente zu diesen Tests wurden laufend überarbeitet. Die Kriterien und die bis anhin erstellten zwei Testberichte wurden in zwei Dokumenten festgehalten. Ähnlich der Arbeiten in der KOWA wurden die technischen Angaben davon getrennt und in einem separaten Dokument aufgearbeitet. Im Oktober wurden diese Unterlagen zur Vernehmlassung an die beteiligten Gruppen abgegeben. Die Arbeitsgruppe entsprach dem Wunsch sowohl der Elektrizitätswirtschaft als auch der Umweltorganisationen, auch die von ihnen vertretenen Organisationen damit zu dokumentieren.

Die Arbeit war auch 1996 durch einen intensiven Briefwechsel mit der Elektrizitätswirtschaft geprägt. So forderten die Werksvertreter im Mai in einem gemeinsamen Schreiben, dass man nicht sofort nach Fertigstellung der Testbeispiele alle Projekte evaluieren, sondern zuerst die Testbeispiele bis zur Genehmigung verfolgen und erst nach erfolgter Zustimmung zu diesen Projekten die Beurteilung der übrigen Vorhaben vornehmen sollte. Nach Rücksprache mit der Arbeitsgruppe antwortete der Sekretär Ende Oktober, dass das von der Arbeitsgruppe der KGÜ gewählte Vorgehen - 1) Kriterientest, 2) Überprüfung der Ausbaupläne, 3) Übertra-

gungsleitungskonzept 4) Leitfaden zu einem verbesserten Konfliktmanagement - auf einem Plenums-Entscheid beruhte.

In der November-Sitzung diskutierte das KGÜ-Plenum über das weitere Vorgehen. Das Echo auf die Arbeiten der Arbeitsgruppe war mehrheitlich positiv. Eine erneute grundlegende Kritik erwuchs jedoch dem Übertragungskonzept. Auch die Kriterien waren nicht unumstritten. Die Elektrizitätswirtschaft befürchtete ganz allgemein, dass mit dem Konzept und den Kriterien den bestehenden Verfahren einfach neue "Vorverfahren" vorgelagert würden. Dies ging auch aus der von den Elektrizitätswirtschaft zuhanden der KGÜ abgegebenen Stellungnahme zu den bisher erarbeiteten Dokumenten hervor. Dabei bezweifelte die von einer Fachkommission der Überlandwerke erarbeitete Stellungnahme, dass das gewählte Vorgehen (Konzept und Kriterien) das Verfahren beschleunigen würde. Die Fachkommission befürchtete Doppelspurigkeiten und war der Ansicht, dass eine systematische Überprüfung anstehender Projekte auf der Basis der erarbeiteten Nutz- und Schutzkriterien nur Sinn machte, wenn gleichzeitig die UVP-Pflicht solcher Projekte abgeschafft würde. Kritisiert wurde auch die für die Bedarfsbeurteilung gewählte Methode des vereinfachten Lastdeckungsverfahrens. Nach Meinung der Elektrizitätswerke dürfe die Versorgungssicherheit nicht das einzige Kriterium sein, sondern es müssten auch Leistungsflüsse und Transite in einem grossräumig definierten "Versorgungsgebiet" berücksichtigt werden.

Auf dieser Basis besprach die KGÜ-Arbeitsgruppe das weitere Vorgehen. Die Arbeiten zur Konsolidierung der Beurteilungskriterien sollten von den Experten in Zusammenarbeit mit dem EStI, den Überlandwerken und den Umweltorganisationen weiterbearbeitet werden. Die Arbeiten am Konzept sowie verfahrensrechtliche Fragen sollten von den Behörden (inkl. EStI) weiterverfolgt werden. Dieses Vorgehen bildete auch die Basis für die Antwort der Arbeitsgruppe auf die Kritik der Fachkommission der Überlandwerke. Die Arbeitsgruppe rief darin in Erinnerung, dass der Auftrag, ein Konzept zu erstellen, schon vor einiger Zeit vom Bundesrat an die Behörden ergangen sei. In der Antwort wurde auch darauf verwiesen, dass Energieszenarien und -prognosen, deren Sinn in der Stellungnahme der Fachkommission der Überlandwerke ebenfalls bestritten würde, seit Herbst 1996 in der vom EVED geleiteten Dialoggruppe besprochen würden.

1997

Im Januar baten Vertreter der Elektrizitätswirtschaft das Bundesamt für Raumplanung (BRP) um eine Unterredung über strittige Fragen und Unstimmigkeiten zum Begriff des "Konzepts", der im Raumplanungsgesetz (Art. 13) enthalten ist. Diese Unterredung trug wesentlich zur Klärung der Ansichten bei. Man einigte sich darauf, dass die Überlandwerke und die SBB mit "Konzept" den von ihnen erarbeiteten Netzplan meinten, während die KGÜ damit die Gesamtheit der raumplanerischen Aspekte unter Einbezug anderer Konzepte (Bahnen, Strassen etc.) bezeichnete.

Seither haben sich die Behördenvertreter im Auftrag der KGÜ-Arbeitsgruppe daran gemacht, ein konkretes Übertragungskonzept zu erarbeiten. Als Arbeitsgrundlage dient ihnen der "Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt" und das seit Anfang 1997 im Kanton Wallis bestehende Leitungskonzept, welches auf dem Prinzip von Koordinationsblättern ("fiches de coordination") beruht. Die Idee besteht nun darin, die in der KGÜ erarbeiteten und für gewisse Leitungen getestete Nutz- und Schutzkriterien in gleicher Weise gesamtschweizerisch einzusetzen. In einem ersten Konzeptentwurf wurde an die Adresse der Elektrizitätswerke dargelegt, dass die Konzeptarbeiten einem gesetzlichen und bundesrätlichen Auftrag entsprächen. Das Konzept sei komplementär zum kantonalen Richtplan und müsste von diesem berücksichtigt werden, hätte aber keine bindende Wirkung für Private. Gleichzeitig wurden die Werke gebeten, bis zum Sommer 1997 einen aufdatieren und ergänzten Leitungsplan vorzulegen.

9.7 *Energiepolitische Ereignisse*

9.7.1 **Energiepolitische Ereignisse als potentielle Kontexteinflüsse für die KORA**

- 06.01.90: Vereinbarung zwischen Opponenten in Olon (CADO) und dem Regierungsrat (VD) über die NAGRA-Arbeiten
- 12.01.90: Alle AKW-Opponenten verlangen die Abschaffung der NAGRA und ein neues Konzept für die Lagerung radioaktiver Abfälle
- 02.03.90: Auseinandersetzung zwischen der BKW und dem Bundesrat über die Entschädigung der Promotoren des AKW Graben
- 29.04.90: Annahme von drei kantonalen Initiativen (NW) über das Mitspracherecht des Volkes bei Atomfragen
- 04.90: Die NAGRA reicht beim Bundesgericht eine Beschwerde gegen die Volksabstimmungen in NW ein
- 13.06.90: Das Öko-Institut Darmstadt veröffentlicht einen Bericht über die Risiken von Mühleberg; Gegenexpertise von BKW und EVED
- 07.90: Die ZWILAG reicht beim Bundesrat ein Gesuch für die Zwischenlagerung von Abfällen am PSI (Würenlingen) ein
- 23.09.90: Annahme der Moratoriumsinitiative, Ablehnung der Ausstiegsinitiative
- 02.10.90: Bundesrat verlangt simultane Arbeiten der NAGRA in Oberbauenstock (UR), Olon (VD) und Wellenberg (NW)
- 09.11.90: Die BKW reichen ein Gesuch für eine 10%-ige Leistungserhöhung von Mühleberg beim EVED ein
- 1991: Regierungsrat und Grossrat (BE) sowie des BEW unterstützen die Leistungserhöhung für das AKW Mühleberg
- 1991: Grüne und SP verlangen (im Berner Grossrat und im Nationalrat) eine Gegenexpertise
- 05.91: Der Bundesrat bewilligt die vorübergehende Enteignung von Grundstücken in Olon-Aigle (VD) zur Durchführung von Messungen durch die NAGRA
- 18.11.91: 1. Entsorgungskonferenz**
- 20.12.91: Erste Ausschusssitzung der KORA**
- 01.92: Die NOK reichen ein Gesuch für eine Leistungserhöhung von Beznau II beim EVED ein
- 16.02.92: Ablehnung des BKW Gesuches für eine Leistungserhöhung des AKW Mühleberg in einer kantonalen Konsultativabstimmung (BE)
- 18.03.92: Die NOK importieren Strom aus der Tschechischen Republik
- 05.92: Erstes Treffen zwischen Umweltorganisationen, VSE und EVED betreffend der allgemeinen Zukunft der Energiepolitik
- 05.06.92: Die Internationale Energie - Agentur (IEA) veröffentlicht einen Bericht über die Stromengpässe in der Schweiz ab 2000

- 16.06.92: Der Bundesrat bewilligt eine 3,5%-ige Leistungserhöhung für das AKW Gösgen
- 14.12.92: Der Bundesrat bewilligt eine 10%-ige Leistungserhöhung für das AKW Mühleberg
- 21.12.92: Dritte Ausschusssitzung der KORA abgesagt**
- 15.01.93: Zweite Entsorgungskonferenz abgesagt**
- 01.04.93: Pressekonferenz der Umweltorganisationen über ihre zukünftige Energiepolitik
- 03.05.93: Gespräch zwischen Umweltorganisationen und dem EVED-Vorsteher
- 11.06.93: Umweltorganisationen beschliessen, bei Energie 2000 weiter mitzumachen und aus der KORA auszusteigen
- 25.06.93: Anwohner reichen beim Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg eine Beschwerde gegen den Mühleberg-Entscheid ein und machen einen Mangel an Rekursmöglichkeiten an eine gerichtliche Instanz geltend
- 26.08.97: der Gerichtshof für Menschenrechte lehnt die Beschwerde der Anwohner ab
- 07.93: Abbruch der KORA-Arbeiten wegen Ausstieg der Umweltorganisationen**
- 01.94: Erstes Rickenbacher Gespräch

9.7.2 Energiepolitische Ereignisse als potentielle Kontexteinflüsse für die KOWA

- 12.89: Walliser Regierungsrat erteilt die Baubewilligung für das EOS-Leistungserweiterungsprojekt Cleuson-Dixence
- 01.06.90: Der WWF reicht beim Bundesgericht eine Beschwerde gegen den Cleuson-Dixence-Entscheid ein
- 06.06.90: Annahme des neuen Wasserkraftgesetzes im Kanton Wallis
- 08.90: Das BEW stimmt dem Ausbau der KWO/BKW-Anlage im Grimsel-West zu
- 08.11.90: Umweltorganisationen reichen beim Bundesgericht eine Beschwerde gegen das Pumpspeicherwerk in Val Curciusa (GR) ein
- 29.11.91: Die NOK und Motor Columbus veröffentlichen eine Studie über den Bau von fünf Stauseen am Rhein zwischen Trübbach und Sennwald (SG)
- 17.05.92: Annahme des revidierten Gewässerschutzgesetzes, Ablehnung der Gewässerschutzinitiative in der eidgenössischen Volksabstimmung
- 13.08. 92: Wahl des Mediators der KOWA**
- 04.11.92: Vereinbarung zwischen Walliser Regierungsrat, EOS und WWF bezüglich Cleuson-Dixence
- 13.01.93: Konstituierende Sitzung der KOWA**
- 10.02.93: St-Galler Regierungsrat lehnt die fünf Stauseen am Rhein zwischen Trübbach und Sennwald ab
- 08.93: Der Walliser Regierungsrat und Grossrat erteilen eine Konzession für das Projekt Hydro-Rhône in Massongex
- 09.93: Ablehnung der kantonalen Initiative zum Schutz der Aare (BE) gegen das Grimsel-West Projekt

- 04.11.93: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zum revidierten Wasserkraftnutzungsgesetz
- 18.01.94: Erstes Rickenbacher Gespräch über langfristige Energieperspektiven und CO₂ Abgabe
- 22.02.94: Umweltorganisationen reichen beim Bundesgericht eine Beschwerde gegen die BKW-Kampagne zum Schutz der Aare ein
- 03.94: Beginn der Arbeiten der Cattin-Gruppe über die Liberalisierung des Elektrizitätsmarkts
- 05.94: Zweites Rickenbacher Gespräch über Marktorientierung von Energie 2000
- 08.94: Drittes Rickenbacher Gespräch über Energieperspektiven bis 2030
- 08.94: Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission lehnt das Pumpespeicherwerk in Val Curciusa (GR) ab
- 09.08.94: Der WWF und der SBN (VD) reichen beim Verwaltungsgericht eine Beschwerde gegen die Konzession an Hydro-Rhône ein
- 26.09.94: Ablehnung der kantonalen Initiative zum Schutz der Aubonne (VD) gegen ein neues Elektrizitätswerk
- 11.94: Viertes Rickenbacher Gespräch über das zukünftige Energiegesetz
- 15.12.94: Bericht des BUWAL über die Notwendigkeit einer Überarbeitung des Projektes von fünf Stauseen am Rhein
- 15.02.95: Bündner Regierungsrat erteilt eine Konzession für das Pumpespeicher in Val Curciusa
- 06.95: Fünftes Rickenbacher Gespräch über eine mögliche Energie-Agentur
- 08.06.95: Cattin-Bericht über die europäische Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes: Einführung des Third Party Access empfohlen
- 07.07.95: Schlussitzung der KOWA
- 07.07.95: Umweltorganisationen reichen eine Beschwerde gegen die Konzession für Val Curciusa beim Bundesgericht ein
- 11.95: Die Kraftwerke Mauvoisin (VS) verzichten auf die geplante Leistungserhöhung von Mauvoisin II

9.7.3 Energiepolitische Ereignisse als potentielle Kontexteinflüsse für die KGÜ

- 1989: Der Wadtländer Regierungsrat befürwortet den Abschnitt Vaux-sur-Morges - Eysin der Übertragungsleitung Galmiz-Verbois
- 1989: Erstes "Cardoso-Paket" über Preistransparenz und den freien Transit im europäischen Elektrizitätsmarkt
- 29.06.90: EU Richtlinie über die Transparenz des Elektrizitätspreises (90/377/CEE)
- 29.10.90: EU Richtlinie über den europäischen Stromverbund (90/547/CEE)
- 12.90: Einreichung einer kantonalen Initiative "Pour que Vaud reste beau", welche eine Verkabelung der Übertragungsleitung Galmiz-Verbois entlang der La Côte verlangt

- 04.92:** Das BEW kündigt an, dass die KGÜ ihre Arbeit aufnehmen wird; erstes Treffen einer bundesinternen Arbeitsgruppe
- 17.05.92: Ablehnung der kantonalen Initiative "Pour que Vaud reste beau" durch das Wadtländer Stimmvolk
- 04.11.92: Vereinbarung zwischen EOS, WWF und Walliser Regierungsrat bezüglich Cleuson-Dixence
- 26.04.93: Der WWF reicht beim EVED Beschwerde gegen den Entscheid des Eidg. Starkstrominspektorats bezüglich der Strecke Vaux-sur-Morges - Eysins ein
- 05.93:** Erste Sitzung der KGÜ
- 10.06.93: Interpellation von NR L. Nabholz über einen Verkabelungsfonds (finanziert durch die Überlandswerke)
- 01.09.93: Die VKB-Arbeitsgruppe "elektrische Anlagen" nimmt ihre Arbeit auf
- 10.01.94: Erstes Rickenbacher Gespräch über langfristige Perspektiven und CO₂-Abgabe
- 03.94: Beginn der Arbeiten der Cattin-Gruppe über die Markteröffnung im Elektrizitätssektor
- 05.94: Zweites Rickenbacher Gespräch über Marktorientierung von Energie 2000
- 08.94: Drittes Rickenbacher Gespräch über Energieperspektiven bis 2030
- 11.94: Viertes Rickenbacher Gespräch über das zukünftige Energiegesetz
- 08.06.95: Veröffentlichung des Cattin-Berichts über die Liberalisierung des Elektrizitätsmarkts: Einführung des Third Party Access empfohlen
- 06.95: Fünftes Rickenbacher Gespräch über eine mögliche Energie-Agentur
- 07.95: Das EVED lehnt die WWF-Beschwerde bezüglich der Strecke Vaux-sur-Morges - Eysins ab
- 13.09.95: Der WWF reicht beim Bundesrat Beschwerde bezüglich der Strecke Vaux-sur-Morges - Eysins ein
- 20.06.96: EU-Ministerentscheid über die Liberalisierung des europäischen Elektrizitätsmarkts
- 28.08.96: Erstes Treffen im Rahmen des Energie-Dialogs
- 11.12.96: Entscheid des europäischen Parlaments für die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes
- 01.97: Veröffentlichung des Kiener-Berichts über die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes
- 01.97: EU-Richtlinie über die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes (Third Party Access, Single Buyer, Unbundling) tritt in Kraft
- 17.03.97: Der Bundesrat lehnt die Beschwerde von WWF und Gemeinde Begnins bezüglich Strecke Vaux-Eysins ab

9.8 Datenanalyse der schriftlichen Umfrage

9.8.1 Methodische Bemerkungen

Dieses Dokument präsentiert die Daten aus der von uns bei den Beteiligten durchgeführten Umfrage in Form von Tabellen. Den Tabellen folgen kurze, ausschliesslich beschreibende Erläuterungen. Wo nicht anders angegeben, enthalten die Tabellen jeweils Mittelwerte. Die Skalabreite (1 bis 4, 1 bis 5, 1 bis 7) ist jeweils am Ende der Tabelle vermerkt. Die Zahl der Antworten, auf die sich der Mittelwert stützt ist aus *Tabelle 8: Rücklauf der Fragebogen* ersichtlich. Da nur ganz wenig Befragte die Fragen selektiv ausgefüllt haben (so z.B. zwei Befragte der KORA-Arbeitsgruppe Schwach- und Mittelaktive Abfälle, welche nur einmal getagt hat), haben diese Zahlen für alle Tabellen Gültigkeit. Da bei allen Gruppen ein Grossteil der Befragten geantwortet hat und die Daten somit praktisch auf der Gesamtpopulation basieren, haben wir jeweils auf Signifikanztests verzichtet.

Der Kategorie "andere" sind die Vertreter von Organisationen und Amtsstellen zugeteilt, welche in keine der anderen Kategorien fallen. Bei der KGÜ sind dies Vertreter der SBB und des ESTI; bei der KOWA Vertreter von Ingenieurbüros und aus dem Forschungsbereich und bei der KORA Vertreter des PSI und von Ingenieurbüros. Die Spezialisten, die in der KORA sogar eine eigene Partei bildeten, wurden wo sinnvoll ihren Parteien zugeteilt. Dies geschah dort, wo es sich um einen Spezialisten direkt aus einer Organisation handelt. So ist z.B. ein Spezialist, der in der NAGRA arbeitet, der Elektrizitätswirtschaft und ein Spezialist, der in der SES-Geschäftsleitung tätig ist, den Umweltorganisationen zugeteilt. Die Kategorie "andere" wird nicht kommentiert, da die entsprechenden Antworten aufgrund ihrer Heterogenität keine schlüssigen Aussagen zulassen.

Die Antworten der Mediatoren sind in den Berechnungen nicht enthalten. Jene der Sekretäre sind hingegen enthalten; sie sind der Kategorie der Bundesbehörden zugeteilt.

Die KGÜ-Arbeitsgruppe wird jeweils als "funktionales Äquivalent" des KOWA- und des KORA-Ausschusses behandelt, da ihre Arbeitsweise und Funktion diesen Gremien u.E. ähnlicher ist als deren Arbeitsgruppen.

Die hier verwendete Terminologie zum Begriff "Gruppe" weicht leicht von jener ab, welche z.T. in Energie 2000-Dokumenten vergewendet wird. Dies geschieht deshalb, weil der Ausdruck "Gruppe" zu Missverständnissen führen kann, da er in Protokollen und offiziellen Schreiben sowohl auf die *Konfliktlösungsgruppen* als auch auf die darin vertretenen Parteien, welche oft als *Gruppe* bezeichnet werden, angewendet wird. Die Handhabung im vorliegenden Bericht ist folgende: Wenn von "*Parteien*" – oder gelegentlich auch von Kategorien – die Rede ist, sind damit die in den verschiedenen Konfliktlösungsgruppen vertretenen "Gruppen" gemeint: Bundesbehörden, Elektrizitätswirtschaft, Umweltorganisationen, Kantone und andere. Den Begriff "Gruppe" verwenden wir wo nötig zur Bezeichnung der Konfliktlösungsgruppen (abgekürzt *KLG*). Im Fragebogen verwendeten wir jedoch zur Bezeichnung der Parteien der den Beteiligten geläufigere Begriff "Gruppe". In den entsprechenden Tabellen dieses Anhangs taucht deshalb "Gruppe" zuweilen als Synonym von "Partei" auf.

Wir haben uns bemüht, die Frageformulierung bei den entsprechenden Tabellen anzubringen. Wo dies aus Platzgründen nicht möglich war, verweisen wir auf den ebenfalls im Anhang abgedruckten Fragebogen (vgl. Seite 131).

9.8.2 Repräsentativität

Es gilt hier nicht, die gemachte Umfrage auf ihre Repräsentativität gegenüber der gesamtschweizerischen Bevölkerung hin zu testen, sondern zu prüfen, ob sie für die einzelnen KLG jeweils repräsentativ ist.

Tabelle 8: Rücklauf der Fragebogen

	Zahl der Teilnehmer (ohne Mediator)	Umfrage-Rücklauf
KGÜ	19	17
- Bundesbehörden	6	6
- Elektrizitätswirtschaft	5	3
- Umweltorganisationen	3	3
- Kantone	2	2
- andere (EStI, SBB)	3	3
KOWA	31	20
- Bundesbehörden	8	6
- Elektrizitätswirtschaft	8	2
- Umweltorganisationen	7	5
- Kantone	6	5
- andere (Spezialisten)	2	2
KORA (ohne Konferenz)	20	11
- Bundesbehörden	4	3
- Elektrizitätswirtschaft	5	3
- Umweltorganisationen	5	3
- andere (Spezialisten)	6	2
<i>Rücklaufquote (68,6%)</i>	<i>total 70</i>	<i>total 48</i>

Der Rücklauf der KGÜ-Antworten ist sehr repräsentativ. Er ist nicht nur gleichmässig, sondern praktisch vollständig. Die zwei fehlenden Antworten von Befragten der Elektrizitätswirtschaft sind nicht weiter problematisch, da deren verhältnismässig grosse Vertretung daher rührt, dass erstens nicht dieselben Personen in der Arbeitsgruppe und im Plenum sitzen, und dass zweitens erst in der Testphase zusätzliche Vertreter aus der Elektrizitätswirtschaft zur KGÜ gestossen sind. Einer dieser Befragten hat uns zudem in einem ausführlichen Schreiben seine Sicht der Dinge dargelegt.

Beim Rücklauf der KOWA ergeben sich hingegen Probleme in der Repräsentativität, da mit zwei Ausnahmen eine Reihe von Vertretern der Elektrizitätswirtschaft aus Gründen, welche an anderer Stelle erläutert werden, es vorgezogen haben, nicht auf die Umfrage zu antworten. In Frage gestellt sind dadurch nicht nur Aussagen bezüglich dieser KLG, sondern auch allgemeine Aussagen über die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft. Denn es sind aufgrund dieses Sachverhalts vor allem die Vertreter der Überlandwerke und jene der NAGRA, die in unserer Umfrage die Resultate bestimmen. Unsere Aussagen zu den Vertretern der Elektrizitätswirtschaft gehen also von der Annahme aus, dass die VSE-Vertreter, welche nicht geantwortet haben, bezüglich der von uns gestellten allgemeinen Fragen keine grundsätzlich abweichenden Aussagen machen würden. Das ist bei allgemeinen Aussagen wahrscheinlich plausibel, nicht aber bei mehr oder wenig verfahrensspezifischen Aussagen (z.B. Zufriedenheit mit dem Ergebnis, Einflüsse und Auswirkungen des Verfahrens). Im Text wird jeweils auf das Problem erläuternd hingewiesen.

Der Rücklauf der KORA ist zwar nicht vollständig aber einigermaßen repräsentativ. Keine Partei ist in den Antworten untervertreten. Der scheinbar geringe Rücklauf bei den Vertretern der "Spezialisten" ist darauf zurückzuführen, dass wir diese zum Teil (wie oben vermerkt) den einzelnen Parteien zugeordnet haben. Die zwei offiziellen Behördenvertreter in der Arbeits-

gruppe Schwach- und mittelaktive Abfälle haben uns telefonisch mitgeteilt, dass sie es angesichts der Tatsache, dass diese AG nur einmal zusammengetreten ist, vorziehen, nicht zu antworten.

9.8.3 Die Qualität der Antworten (Konsistenztest)

Die Fragebogen wurden allgemein sehr gewissenhaft ausgefüllt. Das lässt sich daran erkennen, dass praktisch alle Befragten auf alle Fragen geantwortet haben, und dass sich von 48 Befragten 42 die Mühe genommen haben, zum Teil sogar sehr ausführliche Vorschläge im Hinblick auf mögliche Verbesserungen zu machen.

Um ein genaueres Bild über die Qualität der Antworten zu erhalten, haben wir sie auch statistisch auf ihre innere Kohärenz und Konsistenz hin überprüft. Damit wollten wir sicherstellen, dass die Fragebogen widerspruchsfrei ausgefüllt worden sind. Da bei der KOWA die Fragen nach der Umsetzbarkeit der Vereinbarungen (Fragen 15f und 45) praktisch identisch aber im Fragebogen an unterschiedlicher Stelle sind, eignen sich diese gut für einen solchen Konsistenztest. Ergebnis: Von 18 zur Verfügung stehenden Antwortpaaren sind 8 komplett konsistent (der Befragte hat bei beiden Fragen identisch geantwortet) und 8 praktisch konsistent (der Unterschied zwischen den beiden Antworten beträgt nur einen Punkt); 1 Antwortpaar weicht zwei Punkte ab; und 1 Antwortpaar ist komplett entgegengesetzt (einmal 1 und einmal 5). (Der Pearson-Korrelationskoeffizient beträgt .56). Die Konsistenz der Antworten ist also sehr hoch.

Nicht ganz identisch, aber für einen zweiten Konsistenztest dennoch brauchbar, sind die Fragen zum Mediator (Fragen 32a bis h, 33 und 37f): Wer konsistent antwortet, sollte den Mediator jeweils in etwa gleich beurteilen. Das ist bei den 43 Befragten, welche auf all diese Fragen geantwortet haben, auch tatsächlich der Fall (Pearson-Korrelationskoeffizienten):

	allg. Zufriedenheit (Frage 33)	Verfügbarkeit (Frage 37f)	MEDIATOR (Skala Fragen 32a bis h)
allg. Zufriedenheit	1		
Verfügbarkeit	.61	1	
MEDIATOR	.91	.60	1

Die beiden Tests zeigen eindeutig, dass die Befragten beim Ausfüllen des Fragebogens allgemein grosse Sorgfalt angewendet haben.

9.8.4 "Demokratische Repräsentativität" der KLG

An Mediationsverfahren wird zum Teil der Anspruch gestellt, "demokratisch repräsentativ" zu sein, d.h. die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse akkurat zu widerspiegeln. Wir haben deshalb den Befragten einleitend eine Wertefrage aus dem UNIVOX-Befragungskatalog (vgl. Knoepfel/Wälti 1996) gestellt. Wir konnten so die Umwelt-Einstellung der KLG-Mitglieder mit jener der Gesamtbevölkerung vergleichen.

Alle drei Konfliktlösungsgruppen halten sich in bezug auf die Umwelt-Werte die Waage. Das lässt sich daran erkennen, dass alle Werte nahe dem Mittel auf der 7er-Skala sind. Die leicht umweltorientierteren Werte in der KOWA sind darauf zurückzuführen, dass die EW-Vertreter in den Antworten unterrepräsentiert sind. Mit Ausnahme der Frage nach den Risiken der Kernenergie weichen sie auch nicht wesentlich von den Werten der schweizerischen Gesamtbevölkerung ab. In Bezug auf die Frage der Kernenergie zeigen sich die KLG-Mitglieder im Durchschnitt deutlich technikfreundlicher als die Gesamtbevölkerung. Ganz allgemein scheint in den KLG die Polarisierung der Werte (Standardabweichung) etwas grösser zu sein als in der Gesamtbevölkerung.

Tabelle 9: Vergleich der KLG-Mitglieder mit der Gesamtbevölkerung in bezug auf ihre Einstellung zur Umwelt

	Gesamtbevölkerung*	KLG-allgemein	KGÜ	KOWA	KORA
Missbrauch der Natur	2.8 (1.6)	3.0 (1.9)	3.2 (2.0)	2.7 (1.9)	3.1 (1.8)
Rohstoffknappheit	2.9 (1.6)	3.1 (1.8)	3.2 (2.0)	2.8 (1.3)	3.5 (2.3)
Gesellschaftliche Änderungen	3.1 (1.7)	3.2 (1.8)	3.2 (2.2)	3.0 (1.5)	3.5 (1.9)
Kernenergie	2.9 (1.8)	4.3 (2.2)	4.7 (1.9)	3.9 (2.4)	4.5 (2.3)

1 = "postmaterialistisch" (umweltorientiert)

7 = "materialistisch" (technikorientiert)

* UNIVOX-Befragung (Daten von 1996 basierend auf ca. 700 Befragten)

In Klammern sind ist jeweils die Standardabweichung angegeben.

Tabelle 10: Umwelt-Werte nach Parteien

	KLG-allgemein	Bundesbehörden	Elektrizitätswirtschaft	Umweltgruppen	Kantone	andere
Missbrauch der Natur	3.0 (1.9)	2.5 (1.2)	5.5 (1.6)	1.4 (0.5)	3.0 (1.8)	3.4 (2.0)
Rohstoffknappheit	3.1 (1.8)	2.4 (1.2)	5.3 (2.2)	2.5 (1.6)	3.0 (1.3)	3.6 (2.0)
Gesellschaftliche Änderungen	3.2 (1.8)	2.8 (1.4)	5.5 (1.2)	2.0 (1.2)	2.7 (1.6)	3.6 (2.2)
Kernenergie	4.3 (2.2)	5.0 (1.4)	6.3 (0.5)	1.3 (0.5)	4.6 (2.2)	5.1 (1.6)

1 = "postmaterialistisch" (umweltorientiert)

7 = "materialistisch" (technikorientiert)

In Klammern sind ist jeweils die Standardabweichung angegeben.

In bezug auf die einzelnen Parteien zeigen sich keine Überraschungen. Die Umweltvertreter zeigen sich auf allen Dimensionen speziell umweltorientiert, während die Energiewirtschaftsvertreter eher technikorientiert scheinen. Allerdings zeigen sich die Umweltvertreter aufgrund der Standardabweichung geschlossener in ihrer Haltung. Die Behördenvertreter des Bundes und der Kantone reihen sich dazwischen ein. Die Vertreter der Bundesbehörden zeigen sich dabei im Durchschnitt etwas umweltfreundlicher. An ihrer positiven Haltung gegenüber der Kernenergie ändert das allerdings nichts.

9.8.5 Konflikthaftigkeit und Wahrnehmung der Beziehungen

Um uns ein Bild über die bestehenden Konflikte aus der Sicht der Beteiligten zu machen, haben wir die KLG-Mitglieder danach gefragt, wie stark die Beziehungen von ihrer Partei zu den anderen Parteien von Konflikt bzw. von Konsens geprägt war (KGÜ: ist).

Tabelle 11: Beziehungen vor den Konfliktlösungsprozessen

	KLG-allgemein	KGÜ	KOWA	KORA
zu den Bundesbehörden	3.2	3.4	2.8	3.6
zu den Kantonen	3.0	3.3	2.7	–
zur Elektrizitätswirtschaft	2.7	3.1	2.3	2.9
zu den Umweltorganisationen	2.5	2.4	2.8	2.3

1 = stark von Konflikt geprägt... 5 = stark von Konsens geprägt

Allgemein sind die Beziehungen zur Elektrizitätswirtschaft und zu den Umweltorganisationen etwas stärker von Konflikt geprägt als jene zu den Behörden des Bundes und der Kantone. Zu den Behörden und zur Elektrizitätswirtschaft sind die Beziehungen im Bereich der Wasserkraft etwas stärker von Konflikt geprägt. Zu den Umweltorganisationen sind sie im Bereich der Übertragungsleitungen und der nuklearen Entsorgung etwas stärker von Konflikt geprägt.

Wenn man die Aussagen nach Parteien aufschlüsselt, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 12: Konflikte zwischen den Parteien

	KLG-allgemein	Bundesbehörden	Elektrizitätswirtschaft	Umweltgruppen	Kantone	andere
zu Bundesbehörden	3.2	–	3.6	2.3	3.3	4.0
zu den Kantonen	3.0	3.4	3.4	1.6	–	3.6
zur Elektrizitätswirt.	2.7	3.3	–	1.1	3.0	3.9
zu Umweltorganisat.	2.5	3.1	1.6	–	2.4	2.3

1 = stark von Konflikt geprägt... 5 = stark von Konsens geprägt

Besonders stark von Konflikt geprägt sind eindeutig die Beziehungen zwischen den Umweltorganisationen und der Elektrizitätswirtschaft, wobei letztere diese etwas weniger dramatisch einschätzen. Ebenfalls, wenn auch etwas weniger konfliktträchtig sind die Beziehungen zwischen Umweltorganisationen und den Behörden, wobei auch hier letztere diese nicht so ausgeprägt wahrnehmen. Besonders konsensuell sind die Beziehungen zwischen der Elektrizitätswirtschaft und den Behörden, wobei letztere dieses Einvernehmen etwas relativieren.

In den folgenden Tabellen wird die Selbst- und Fremdwahrnehmung in Bezug auf verschiedene Dimensionen wiedergegeben. Wir haben dabei die Befragten jeweils vor zwei extreme Aussagen gestellt ("kompetent – inkompetent", "starr – flexibel" etc.) und sie gebeten, die eigene sowie die anderen Parteien bezüglich dieser Dimensionen auf einer 5er-Skala einzuordnen. Dabei wurden die verschiedenen Parteien folgendermassen eingeschätzt:

Tabelle 13: *Wahrnehmung der Bundesbehörden*

1. Aussage	2. Aussage	Selbstwahrnehmung	Elektrizitätswirtschaft	Umweltgruppen	Kantone	andere
kompetent	inkompetent	1.9	2.2	2.9	2.7	2.3
starr	flexibel	3.5	3.0	2.9	3.0	3.3
am Eigeninteresse orientiert	am Gemeinwohl orientiert	3.8	3.6	3.2	2.7	3.8
einflussreich	ohne Einfluss	2.7	2.5	2.9	2.3	3.5
kooperativ	unkooperativ	2.3	2.0	2.9	2.3	2.5
einfalllos	kreativ	3.7	2.8	2.5	2.9	3.2
kompromissbereit	kompromisslos	2.3	2.5	2.7	2.1	3.0
transparent	undurchschaubar	2.0	2.7	2.5	2.4	2.8

1 = Zustimmung zur ersten Aussage... 5 = Zustimmung zur zweiten Aussage

Tabelle 14: *Wahrnehmung der Elektrizitätswirtschaft*

1. Aussage	2. Aussage	Selbstwahrnehmung	Bundesbehörden	Umweltgruppen	Kantone	andere
kompetent	inkompetent	1.7	1.7	2.4	2.0	2.5
starr	flexibel	3.5	2.6	1.2	2.7	2.2
am Eigeninteresse orientiert	am Gemeinwohl orientiert	2.8	2.0	1.2	2.0	2.8
einflussreich	ohne Einfluss	2.8	1.7	1.4	2.1	2.5
kooperativ	unkooperativ	1.8	2.7	4.1	2.7	2.5
einfalllos	kreativ	3.7	2.9	1.9	3.1	2.8
kompromissbereit	kompromisslos	2.3	2.9	4.2	2.9	2.5
transparent	undurchschaubar	2.3	2.9	4.1	2.6	3.0

1 = Zustimmung zur ersten Aussage... 5 = Zustimmung zur zweiten Aussage

Tabelle 15: *Wahrnehmung der Umweltorganisationen*

1. Aussage	2. Aussage	Selbstwahrnehmung	Bundesbehörden	Elektrizitätswirtschaft	Kantone	andere
kompetent	inkompetent	2.3	2.7	2.7	2.7	3.5
starr	flexibel	2.9	2.7	2.0	1.9	1.5
am Eigeninteresse orientiert	am Gemeinwohl orientiert	4.2	2.2	1.8	2.1	2.0
einflussreich	ohne Einfluss	3.2	2.8	2.0	1.7	2.5
kooperativ	unkooperativ	2.4	2.8	3.8	3.2	4.0
einfalllos	kreativ	4.1	3.5	2.5	3.4	2.7
kompromissbereit	kompromisslos	2.8	3.0	3.8	3.7	4.3
transparent	undurchschaubar	1.6	2.9	3.2	3.1	3.3

1 = Zustimmung zur ersten Aussage... 5 = Zustimmung zur zweiten Aussage

Tabelle 16: Wahrnehmung der Kantone

1. Aussage	2. Aussage	Selbstwahrnehmung	Bundesbehörden	Elektrizitätswirtschaft	Umweltgruppen	andere
kompetent	inkompetent	2.0	2.2	2.6	2.9	2.0
starr	flexibel	2.4	2.3	2.6	1.6	3.4
am Eigeninteresse orientiert	am Gemeinwohl orientiert	3.1	2.8	2.4	1.8	3.2
einflussreich	ohne Einfluss	2.7	2.8	2.2	1.8	2.6
kooperativ	unkooperativ	2.9	2.7	2.8	4.1	2.4
einfalllos	kreativ	3.3	3.3	3.2	2.3	3.4
kompromissbereit	kompromisslos	3.3	3.1	3.8	4.3	2.6
transparent	undurchschaubar	2.0	2.5	3.0	3.5	2.2

1 = Zustimmung zur ersten Aussage... 5 = Zustimmung zur zweiten Aussage

In Bezug auf die Selbsteinschätzung betonen die Vertreter der Bundesbehörden ihre Gemeinwohlorientierung, Kreativität, Flexibilität, Kompetenz und Transparenz. Die Elektrizitätswirtschaft legt besonderen Wert auf ihre Kreativität, Flexibilität, Kompetenz und Kooperationsbereitschaft. Die Umweltorganisationen betonen ihre Gemeinwohlorientierung, Kreativität und Transparenz. Die Kantone legen besonderen Wert auf ihre Kreativität, Gemeinwohlorientierung, Kompetenz und Transparenz.

In Bezug auf die Fremdeinschätzung zeigt sich, dass die Bundesbehörden von keiner der anderen Parteien wirklich negativ bewertet werden. Etwas weniger Punkte erhalten sie von der Elektrizitätswirtschaft bezüglich ihrer Einflussmacht, Kompromissbereitschaft und Transparenz, von den Umweltorganisationen bezüglich ihrer Kompetenz, ihrer Einflussmacht und ihrer Kooperativität und von den Kantonen bezüglich ihrer Kompetenz. Die Elektrizitätswirtschaft wird von den Umweltorganisationen bezüglich ihrer Flexibilität, ihrer Gemeinwohlorientierung, ihrer Kooperations- und Kompromissbereitschaft sowie ihrer Transparenz negativ bewertet. Genau dieselbe Kritik erhebt die Elektrizitätswirtschaft gegenüber den Umweltorganisationen. Diese werden auch von den Kantonen bezüglich derselben Dimensionen kritisiert. Die Kantone werden entsprechend auf denselben Dimensionen von den Umweltorganisationen schlecht benotet.

9.8.6 Materielle Ergebnisse

Da nur in der KOWA Ergebnisse in Form von konkreten Dokumenten vorliegen, haben wir entsprechende Fragen nur den KOWA-Mitgliedern gestellt. Dabei haben wir sie gefragt, wie sie die *Gemeinsame Absichtserklärung* einschätzen.

Allgemein ist man mit der Gemeinsamen Absichtserklärung mittelmässig zufrieden. Die Vertreter der Bundesbehörden geben besonders häufig an, dass sie einvernehmlich, umweltverträglich, rechtlich einwandfrei und energiepolitisch sinnvoll ist. Die zwei Vertreter der Elektrizitätswirtschaft finden sie vor allem einvernehmlich und fair. Die Vertreter der Umweltorganisationen betonen besonders häufig, dass sie von der Öffentlichkeit akzeptiert, wirtschaftlich vertretbar und rechtlich einwandfrei ist. Die Kantonsvertreter können der Gemeinsamen Absichtserklärung hingegen nicht viel Positives abgewinnen.

Tabelle 17: *Einschätzung der Gemeinsamen Absichtserklärung nach Parteien*

"Gem. Absichtserklärung"...	allg. Bewertung	Bundesbehörden	Elektrizitäts-wirtschaft*	Umweltgruppen	Kantone	andere*
wurde schnell gefunden	4.1	4.2	(3.0)	4.0	4.4	(5.0)
war einvernehmlich	3.2	2.7	(2.0)	3.4	4.2	(2.5)
ist fair	2.1	2.2	(1.5)	2.0	2.4	(2.0)
ist von der Öffentlichkeit akzeptiert	2.5	2.8	(3.5)	1.8	2.6	(2.0)
ist umweltverträglich	2.5	1.6	(2.5)	2.8	3.0	(4.0)
ist wirtschaftlich vertretbar	2.0	1.8	(2.5)	1.4	2.6	(2.0)
ist rechtlich einwandfrei	1.9	1.2	(3.5)	1.4	2.6	(2.0)
ist energiepolitisch sinnvoll	2.3	1.4	(4.0)	2.2	2.4	(3.0)
allgemeine Zufriedenheit mit dem Ergebnis	3.0	3.1	(3.0)	2.8	3.2	3.0

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

* Resultate basieren auf nur zwei Antworten

Zur besseren Beurteilung der KOWA-Ergebnisse haben wir die Mitglieder auch nach ihren Erwartungen gefragt.

Tabelle 18: *Vergleich mit den Erwartungen in bezug auf die Ergebnisse.*

	allg. Bewertung	Bundesbehörden	Elektrizitäts-wirtschaft*	Umweltgruppen	Kantone	andere*
Ist das Ergebnis besser oder schlechter ausgefallen als erwartet?	2.9	2.9	(3.0)	2.8	3.0	(3.0)

1 = viel besser... 5 = viel schlechter

* Resultate basieren auf nur zwei Antworten

Ohne KLG wäre...	allg. Bewertung	Bundesbehörden	Elektrizitäts-wirtschaft*	Umweltgruppen	Kantone	andere*
...das Ergebnis qualitativ besser ausgefallen.	2.7	2.8	(2.5)	2.8	2.4	(3.0)
...das Ergebnis für meine Gruppe günstiger gewesen.	2.5	2.8	(3.0)	2.4	1.8	(3.0)

1 = wahrscheinlich, 2 = genauso wahrscheinlich, 3 = unwahrscheinlich

* Resultate basieren auf nur zwei Antworten

Dabei zeigt sich, dass bei allen Parteien die Erwartungen weder erfüllt noch komplett enttäuscht wurden. Mit Ausnahme der Kantonsvertreter glauben die Parteien auch nicht, dass das Ergebnis ohne KOWA qualitativ besser oder für die eigene Partei günstiger ausgefallen wäre.

Wir haben die KOWA-Mitglieder auch nach ihren Zukunftserwartungen in bezug auf die gemeinsame Absichtserklärung gefragt.

Tabelle 19: *Zukunftserwartungen in bezug auf die Gemeinsame Absichtserklärung*

	allg. Bewertung	Bundesbehörden	Elektrizitätswirtschaft*	Umweltgruppen	Kantone	andere*
ist problemlos umsetzbar	3.6	3.0	(4.5)	3.8	3.6	(3.5)
problemlose Umsetzung der Ergebnisse	4.2	3.6	(5.0)	4.6	4.0	(5.0)
die Beteiligten werden sich an die Vereinbarungen halten	3.2	2.5	(3.5)	3.4	3.4	(3.0)
wird Bestand haben	3.0	2.8	(3.0)	3.4	2.6	(3.0)
Konfliktlösung in der Umsetzung weiterführen	2.4	1.8	(2.0)	2.2	3.0	(3.5)

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

* Resultate basieren auf nur zwei Antworten

Dabei wird eine allgemeine Skepsis sichtbar. Sowohl die Vertreter der Umweltorganisationen als auch jene der Elektrizitätswirtschaft zeigen sich besonders skeptisch. Überdurchschnittlich optimistisch zeigen sich die Bundesbehörden. Mit Ausnahme der Kantonsvertreter ist man allgemein der Ansicht, dass der Konfliktlösungsprozess sinnvollerweise in der Umsetzungsphase der Ergebnisse fortgesetzt werden sollte.

9.8.7 Immaterielle Ergebnisse der KLG

Zur Erfassung von immateriellen Ergebnissen der Konfliktlösungsprozesse haben wir den KLG-Mitgliedern eine Reihe von Fragen zu möglichen Lernprozessen gestellt.

Tabelle 20: *Immaterielle Ergebnisse aufgeteilt nach Konfliktlösungsgruppen*

	KLG-allgemein	KGÜ	KOWA	KORA
zur Sachproblematik gelernt	3.0	3.1	2.6	3.5
Sichtweise geändert	3.5	3.6	3.6	3.3
Kontakte geknüpft	2.3	2.5	2.2	2.1
Vertrauen gewonnen	3.3	3.4	3.4	3.1
Verständnis für Positionen anderer gewonnen	2.6	2.8	2.7	2.3

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Betrachtet man die Aussagen der Beteiligten bezüglich möglicher Lernprozesse, so scheint das Resultat auf den ersten Blick ernüchternd. Die Werte sind alle nahe bei 3, was dem Mittelpunkt der Skala "stimmt.... stimmt nicht" entspricht. Dieser Befund weicht allerdings nicht signifikant

von den in Deutschland gemessenen Ergebnissen des Neusser Mediationsverfahrens ab. Allgemein schneidet das Knüpfen von Kontakten am besten ab. Am wenigsten scheinen die KLG zur Änderung der Sichtweise beizutragen. In der KOWA wurde anscheinend speziell etwas zur Sachproblematik gelernt, während man gerade in dieser Hinsicht in der KORA nichts bewirken konnte. Dafür schneiden dort alle anderen Werte besonders gut ab.

Tabelle 21: *Immaterielle Ergebnisse aufgeteilt nach Parteien*

	KLG- allgemein	Bundes- behörden	Elektrizitäts- wirtschaft	Umwelt- gruppen	Kantone	andere
zur Sachproblema- tik gelernt	3.0	2.5	3.4	2.6	2.9	4.0
Sichtweise geändert	3.5	3.0	3.7	3.9	3.6	4.0
Kontakte geknüpft	2.3	2.2	2.4	1.6	2.7	2.7
Vertrauen gewon- nen	3.3	3.0	3.0	3.1	4.0	3.9
Verständnis für andere gewonnen	2.6	2.8	2.9	2.1	2.6	3.0

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Das Kontakteknüpfen schneidet praktisch bei allen Parteien am besten ab. Dabei scheinen die Vertreter der Umweltorganisationen am meisten von neuen Kontakten profitiert zu haben. Darüber hinaus geben diese besonders häufig an, etwas zur Sachproblematik gelernt und Verständnis für andere gewonnen zu haben. Die Vertreter der Bundesbehörden scheinen besonders häufig etwas zur Sachproblematik gelernt, ihre Sichtweise geändert und Vertrauen in andere Parteien gewonnen zu haben. Die Vertreter der Energiewirtschaft haben laut Umfrage vor allem an Vertrauen gewonnen.

9.8.8 Materielle Auswirkungen der KLG

Um zu erfahren, ob die KLG auch über die Prozessgrenzen hinweg materielle Auswirkungen zeitigen, haben wir die KLG-Mitglieder gefragt, ob sie der Ansicht sind, dass im Prozess politische Entscheide vorbereitet werden. Bezüglich dieser Frage ergibt sich folgendes Bild.

Tabelle 22: *Vorbereitung politischer Entscheide*

	KLG- allgemein	KGÜ	KOWA	KORA
Politische Entscheide werden weitgehend vorbereitet	3.6	3.0	3.9	4.1

	KLG- allgemein	Bundes- behörden	Elektrizitäts- wirtschaft	Umwelt- gruppen	Kantone	andere
Politische Entscheide werden weitgehend vorbereitet	3.6	3.2	3.7	3.8	4.0	3.6

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Mit Ausnahme der KGÜ-Mitglieder, sind die Beteiligten allgemein nicht der Auffassung, dass politische Entscheide vorbereitet werden. Diese Überzeugung ist bei der Elektrizitätswirt-

schaft, den Umweltorganisationen und den Kantonen etwas stärker als bei den Vertretern der Bundesbehörden.

9.8.9 Immaterielle Auswirkungen der KLG

Zur Einkontextierung der Ergebnisse haben wir die KLG-Mitglieder um eine Beurteilung der allgemeinen Auswirkungen gebeten.

Tabelle 23: Beurteilung der Auswirkungen in den einzelnen KLG

	KLG-allgemein	KGÜ	KOWA	KORA
Verbesserung des politischen Klimas	3.2	2.8	3.3	3.7
Entdecken neuer Lösungsmöglichkeiten	3.1	2.8	3.0	4.0
ausgewogenere Interessenberücksichtigung	3.1	2.8	3.4	3.1
Aufklärung von Missverständnissen	2.8	2.8	3.0	2.5
verbesserte Beziehungen	2.5	2.5	2.7	2.1
fundiertere Informationsbasis	2.4	2.4	2.3	2.7

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Wie schon bei den Ergebnissen, lassen sich auch bei den Auswirkungen - zumindest aus der Sicht der Beteiligten - keine klaren Verbesserungen ablesen. Die Werte sind alle nahe dem Mittelpunkt der Skala. Etwas besser scheinen die Auswirkungen bezüglich der Informationsbasis, der Beziehungen und des Aufklärens von Missverständnissen. Zur Verbesserung des politischen Klimas, zum Entdecken neuer Lösungsmöglichkeiten und zu einer ausgewogeneren Interessenberücksichtigung scheinen die KLG allgemein weniger beizutragen, auch wenn die KGÜ bezüglich dieser Faktoren etwas befriedigendere Resultate zeigt. Gerade in der Verbesserung des politischen Klimas und zum Entdecken neuer Lösungsmöglichkeiten konnte speziell die KORA wenig beitragen. Erstaunlich ist allerdings, dass deren Arbeiten offensichtlich dennoch verbesserte Beziehungen zur Folge hatten und auch etwas zur Aufklärung von Missverständnissen beitragen konnten.

Die Vertreter der Bundesbehörden zeigen sich bezüglich der Auswirkungen allgemein überdurchschnittlich optimistisch. Die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft sehen die positiven Auswirkungen der KLG vor allem bei der ausgewogeneren Interessenberücksichtigung und der Aufklärung von Missverständnissen. Am wenigsten einverstanden sind sie damit, dass die KLG etwas zur Verbesserung der Informationsbasis beitragen können. Die Umweltorganisationen schätzen demgegenüber genau diese Verbesserung. Sie beurteilen auch das Entdecken neuer Lösungsmöglichkeiten besonders positiv, eine Ansicht die interessanterweise die sonst eher skeptischen Kantonsvertreter teilen.

Tabelle 24: Beurteilung der Auswirkungen nach Parteien

	KLG- allgemein	Bundes- behörden	Elektrizitäts- wirtschaft	Umwelt- gruppen	Kantone	andere
Verbesserung des politischen Klimas	3.2	2.7	3.9	3.0	4.0	3.1
Entdecken neuer Lösungsmöglichkeiten	3.1	3.3	3.4	2.4	2.7	4.0
ausgewogenere Interessenberücksichtigung	3.1	2.7	3.0	3.1	3.3	3.9
Aufklärung von Missverständnissen	2.8	2.5	2.6	2.6	3.3	3.7
verbesserte Beziehungen	2.5	2.1	2.4	2.5	3.0	2.0
fundiertere Informationsbasis	2.4	2.1	2.9	2.0	2.6	3.0

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Um zu überprüfen, ob die Konfliktlösungsprozesse sich auch in den Beziehungen zwischen den Parteien niederschlagen, haben wir die KLG-Mitglieder gebeten, die Intensität ihrer Kontakte mit den verschiedenen Parteien vor und nach (KGÜ: während) dem Prozess anzugeben.

Tabelle 25: Häufigkeit der Kontakte vor und nach dem Verfahren, nach Konfliktlösungsgruppen

	KLG-allgemein		KGÜ		KOWA		KORA	
	vorher	nachher	vorher	während	vorher	nachher	vorher	nachher
zu den Bundesbehörden	3.2	3.1	3.4	3.2	2.9	3.0	3.4	3.1
zu den Kantonen	2.7	2.8	3.1	2.9	2.2	2.6	—	—
zur Elektrizitätswirtschaft	3.0	3.1	3.1	3.4	2.8	2.8	3.1	3.4
zu den Umweltorganisationen	2.6	2.8	2.8	3.0	2.5	2.9	2.6	2.4

1 = nie, 2 = selten, 3 = manchmal, 4 = oft

Dabei zeigen sich keine markanten Verschiebungen. Im Bereich der Übertragungsleitungen sind die Kontakte zur Elektrizitätswirtschaft und zu den Umweltorganisationen eher gestiegen, während sie zu den Behörden eher gesunken sind. Im Bereich der Wasserkraft sind die Kontakte zu den kantonalen Behörden sowie zu den Umweltorganisationen gestiegen. Im Bereich der nuklearen Entsorgung sind die Kontakte zur Elektrizitätswirtschaft eher gestiegen, während sie zu den Bundesbehörden und zu den Umweltorganisationen etwas an Intensität eingebüsst haben.

Tabelle 26: Häufigkeit der Kontakte vor und nach dem Verfahren, nach Parteien

	KLG-allgemein		Bundes-behörden		Elektrizitäts-wirtschaft		Umwelt-gruppen		Kantone		andere	
	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher	vorher	nachher
zu Bundesbehörden	3.2	3.1	--	--	3.7	3.3	3.0	3.2	3.2	2.9	3.1	3.0
zu den Kantonen	2.7	2.8	3.0	3.0	4.0	3.4	1.6	2.0	--	--	2.6	2.6
zur Elektrizitätswirt.	3.0	3.1	3.4	3.4	--	--	2.5	2.4	3.0	3.3	2.9	3.1
zu Umweltorganisat.	2.6	2.8	2.9	3.2	2.7	2.7	--	--	2.7	2.9	2.1	2.1

1 = nie, 2 = selten, 3 = manchmal, 4 = oft

Die Umweltorganisationen verspüren allgemein eine leichte Zunahme ihrer Kontakte mit anderen Akteuren, während die Elektrizitätswirtschaft einen Verlust geltend macht. Die Kontakte der Bundesbehörden scheinen unverändert zu sein, während sich anscheinend jene der Kantone zu Ungunsten der Bundesbehörden und zugunsten der Umweltorganisationen verschoben haben.

9.8.10 Realveränderungen

Bei allen drei KLG haben wir jeweils entsprechend ihrer Arbeiten nach konkreten Verbesserungen in den verschiedenen Politikbereichen gefragt. Bei der KGÜ und der KOWA werden die konkreten Verbesserungen verhältnismässig positiv bewertet. Die allgemeine Bewertung der KOWA könnte allerdings "beschönigt" sein, insofern als sich wie gesagt nur zwei Vertreter der Elektrizitätswirtschaft dazu geäußert haben. Die eher negativen Antworten dieser beiden Vertreter lässt dies erahnen; wobei sie allerdings die Potentialberechnungen etwas besser beurteilen. Aus den von uns in Ergänzung geführten Hintergrundgesprächen wurde uns jedoch vermittelt, dass allgemein "gute Arbeit geleistet" wurde. In der KGÜ schneidet die Erarbeitung der Kriterien und in der KOWA die Potentialberechnungen etwas besser ab. Bezüglich der KORA ergeben sich aus der Sicht der Beteiligten praktisch keine konkreten Verbesserungen. Interessant ist allerdings, dass die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft - in diesem Fall der NAGRA - durchaus der Meinung sind, die KORA habe zur Klärung von technischen Fragen beigetragen.

Tabelle 27: Realveränderungen in den verschiedenen Politikbereichen

	allg. Bewertung	Bundes-behörden	Elektrizitäts-wirtschaft	Umwelt-gruppen	Kantone	andere
KGÜ: Bedarfsanalyse	2.9	2.7	4.0	2.7	2.0	3.3
KGÜ: Erarbeitung von Kriterien	2.6	1.8	4.3	2.0	1.0	4.0
KOWA: Analyse des Potentials	2.3	1.7	3.5	2.2	2.8	2.0
KOWA: Erarbeitung von Kriterien	2.9	2.2	4.5	2.2	3.8	2.5
KORA: Klärung technischer Fragen zur nuklearen Entsorgung	3.7	4.0	3.5	3.0	--	4.5

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Allgemein zeigen sich auch hier die Vertreter der Bundesbehörden am meisten befriedigt mit den konkreten Verbesserungen, gefolgt von den Vertretern der Umweltorganisationen. Die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft sind demgegenüber weniger zufrieden mit dem Erreichten. In der KOWA zeigen sich zudem die Vertreter der Kantone sehr unbefriedigt.

9.8.11 Beziehungen zu den vertretenen Organisationen

Die Beziehungen zwischen den am Verhandlungstisch sitzenden Vertretern und den von ihnen vertretenen Organisationen sind in einem Mediationsverfahren von zentraler Bedeutung. Um ein genaueres Bild über diese Beziehungen zu erhalten, haben wir eine Reihe von entsprechenden Fragen gestellt. Etwas mehr als die Hälfte aller KLG-Mitglieder geben an, über ein ausdrückliches Verhandlungsmandat zu verfügen, dies praktisch ohne Unterschied quer durch die Parteien. In der KGÜ verfügen 8 Mitglieder nach eigenen Aussagen über ein Verhandlungsmandat und 9 über keines; in der KOWA ist das Verhältnis 13 zu 7 und in der KORA 4 zu 6.

Die Mitglieder der KORA geben etwas häufiger an, den Kontakt mit den von ihnen vertretenen Organisationen gepflegt zu haben. Sie hatten auch etwas weniger Mühe den Sinn des Verfahrens und die Ergebnisse zu vermitteln⁵¹. Die in der KORA vertretenen Parteien haben auch weniger oft an der Legitimität des Verfahrens gezweifelt. In der KOWA gab es häufiger Konflikte über inhaltliche Zugeständnisse und über das strategische Vorgehen. Auf der andern Seite, verzeichnet die KOWA jedoch weniger Konflikte über den Ausstieg aus dem Verfahren.

Tabelle 28: Beziehungen zwischen den KLG-Mitgliedern und den von ihnen vertretenen Organisationen, nach Konfliktlösungsgruppen

	KLG-allgemein	KGÜ	KOWA	KORA
Frequenz der Kontakte zu den vertretenen Organisationen*	2.6	2.8	2.7	2.2
Es war leicht, den Sinn des Verfahrens zu vermitteln.**	2.6	2.8	2.7	2.2
Es war leicht, die Ergebnisse des Verfahrens zu vermitteln.**	2.9	3.0	2.9	2.7
Vertretene Organisationen fühlen sich zu wenig informiert***	3.5	3.4	3.6	3.4
Vertretene Organisationen haben z.T. Zweifel über die Legitimation des Verfahrens***	2.9	2.7	2.7	3.3
Konflikte über inhaltliche Zugeständnisse*	2.9	3.0	2.6	3.3
Konflikte über strategisches Vorgehen*	3.1	3.1	2.8	3.7
Konflikte über Ausstieg aus dem Verfahren*	3.1	2.9	3.3	3.0

* 1 = häufig... 5 = nie

** 1 = sehr leicht... 5 = sehr schwierig

*** 1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

⁵¹ Dies kann jedoch daher rühren, dass - wie aus Tabelle 29 ersichtlich wird - die Kantone, deren Vertreter geringen Kontakt pflegen und besonders Mühe haben, den Sinn und die Ergebnisse des Verfahrens zu vermitteln, in der KORA nicht Einsitz genommen haben.

Tabelle 29: *Beziehungen zwischen den KLG-Mitgliedern und den von ihnen vertretenen Organisationen, nach Parteien*

	KLG- allgemein	Bundes- behörden	Elektrizitäts- wirtschaft	Umwelt- gruppen	Kantone	andere
Frequenz der Kontakte zu den vertretenen Organisationen*	2.6	2.4	2.0	1.9	4.0	3.3
Es war leicht, den Sinn des Verfahrens zu vermitteln.**	2.6	2.6	2.6	2.6	2.0	3.2
Es war leicht, die Ergebnisse des Verfahrens zu vermitteln.**	2.9	2.6	2.9	3.5	2.2	3.2
Vertretene Organisationen fühlen sich zu wenig informiert***	3.5	3.5	3.9	3.2	4.4	2.8
Vertretene Organisationen haben z.T. Zweifel über die Legitimation des Verfahrens***	2.9	3.8	2.3	3.2	1.5	2.2
Konflikte über inhaltliche Zugeständnisse*	2.9	3.2	2.7	3.3	2.3	2.3
Konflikte über strategisches Vorgehen*	3.1	3.5	3.4	3.3	2.3	2.7
Konflikte über Ausstieg aus dem Verfahren*	3.1	3.9	2.4	2.5	3.0	3.3

* 1 = häufig... 5 = nie

** 1 = sehr leicht... 5 = sehr schwierig

*** 1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Vergleicht man die Parteien miteinander, so fällt auf, dass bezüglich der Kontakte zum "Hinterland" die Kantonsvertreter in ihren Aussagen mit Ausnahme der Konflikte über den Ausstieg aus dem Verfahren am stärksten abweichen. Sie haben mit den von ihnen vertretenen Akteuren am wenigsten Kontakte. Es erstaunt etwas, dass sie den Sinn und die Ergebnisse des Verfahrens im Vergleich zu anderen Parteien dennoch besonders gut vermitteln können. Entsprechend glauben die Kantonsvertreter auch seltener, dass sich die von ihnen vertretenen Organisationen schlecht informiert fühlen. Sie geben jedoch besonders häufig an, dass diese an der Legitimation des Verfahrens zweifelten. Sie müssen nach eigenen Angaben deshalb auch häufiger Konflikte über inhaltliche Zugeständnisse und über das strategische Vorgehen austragen.

Vergleicht man die Bundesbehörden, die Elektrizitätswirtschaft und die Umweltorganisationen, so kann man folgendes hervorheben:

- Die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft und der Umweltorganisationen pflegen etwas häufiger den Kontakt zu den von ihnen vertretenen Organisationen.
- Die Vertreter der Umweltorganisationen bekunden besonders starke Mühe mit der Vermittlung der Ergebnisse.

- Die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft geben weniger häufig an, die von ihnen vertretenen Organisationen beklagten ein Informationsdefizit.
- Am wenigsten Zweifel über die Legitimität des Verfahrens bestehen bei den Bundesbehörden, am häufigsten bei der Elektrizitätswirtschaft.
- Die Elektrizitätswirtschaft meldet etwas häufiger Konflikte über inhaltliche Zugeständnisse.
- Die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft und der Umweltorganisationen, sind häufiger Konflikten über den Ausstieg aus dem Verfahren ausgesetzt.

9.8.12 Die Einschätzung der Mediatoren und Gutachter

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Einschätzung des Mediators durch die Beteiligten:

Aus der obigen Tabelle ist ersichtlich, dass die Präsenz eines Mediators durchaus geschätzt wird. Es geht zudem ganz klar hervor, dass der verhältnismässig aktive Mediator der KOWA auf allen Dimensionen am positivsten bewertet wird. Aus den zwei Aussagen seitens der Elektrizitätswirtschaft zu schliessen, würde sich diese Einschätzung auch nicht ändern, wenn von dieser Seite mehr Vertreter geantwortet hätten. Besonders geschätzt wird, dass er jeden einbezieht, den Überblick behält, für gutes Klima sorgt und die Diskussionen gut zusammenfasst. Die Stärke des Mediators der KGÜ, welcher allgemein sehr mittelmässige Noten bekommt, liegen offensichtlich in seiner Fähigkeit, jeden einzubeziehen. Überdurchschnittlich häufig wird bemängelt, dass er die Diskussion nicht stärker konzentriert. Allgemein ein bisschen besser aber ebenfalls eher mittelmässig bewertet, hat der Mediator der KORA offensichtlich eine besondere Fähigkeit, für ein gutes Klima zu sorgen. Laut Aussagen der Beteiligten bringt er dafür keine eigenen Ideen ein.

Tabelle 30: Einschätzung des Mediators nach Konfliktlösungsgruppen

Der Mediator...	KLG-allgemein	KGÜ	KOWA	KORA
integriert Standpunkte gut	2.6	3.2	2.2	2.4
strebt zügig Lösungen zu	2.7	3.1	2.4	2.5
bezieht jeden ein	2.1	2.2	1.8	2.6
behält den Überblick	2.5	3.1	1.9	2.6
bringt eigene Ideen ein	2.9	3.2	2.3	3.4
sorgt für gutes Klima	2.2	2.6	1.8	1.9
fasst gut zusammen	2.4	2.6	1.9	3.0
konzentriert Diskussion	2.8	3.3	2.2	3.1
Durchschnitt	2.5	2.9	2.1	2.7
allg. Zufriedenheit mit dem Mediator	2.5	3.1	1.9	2.6
hätte auch Ausschuss (KORA), bzw. Arbeitsgruppe (KGÜ) leiten sollen	3.5	4.1	–	–
hätte auch Arbeitsgruppen leiten sollen	4.5	–	4.6	4.3

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Einig ist man sich in der KOWA und der KGÜ darin, dass der Mediator nicht auch noch die Arbeitsgruppen leiten soll. Allerdings hätten es einige KORA-Mitglieder durchaus geschätzt, wenn der Mediator auch den Ausschuss geleitet hätte.

Speziell zufrieden mit den Mediatoren zeigen sich die Vertreter der Bundesbehörden. Bei den anderen Parteien ergibt sich kein klares Bild, abgesehen vielleicht davon, dass die Kantonsvertreter die Mediatoren eher positiver einschätzen als die Vertreter der Umweltorganisationen und der Elektrizitätswirtschaft. Es mag überraschen, dass die Umweltorganisationen, welche dem Verfahren sonst eher positiv gegenüberstehen, die Mediatoren etwas weniger gut bewerten als die anderen Parteien.

Tabelle 31: Einschätzung des Mediators nach Parteien

Der Mediator...	KLG-allgemein	Bundesbehörden	Elektrizitätswirtschaft	Umweltgruppen	Kantone	andere
integriert Standpunkte gut	2.6	1.9	2.5	3.5	2.3	3.7
strebt zügig Lösungen zu	2.7	2.2	3.0	2.7	2.5	4.3
bezieht jeden ein	2.1	1.7	2.2	2.1	2.0	4.0
behält den Überblick	2.5	1.8	2.5	3.1	2.0	4.3
bringt eigene Ideen ein	2.9	2.5	3.4	3.3	2.3	3.5
sorgt für gutes Klima	2.2	1.7	1.8	2.5	2.3	3.0
fasst gut zusammen	2.4	1.9	2.3	3.0	2.0	3.3
konzentriert Diskussion	2.8	2.3	2.7	3.3	2.6	4.0
Durchschnitt	2.5	2.0	2.5	2.9	2.3	3.8
allg. Zufriedenheit mit dem Mediator	2.5	1.9	2.7	2.9	2.4	3.2
hätte auch Ausschuss, bzw. Arbeitsgruppe leiten sollen	3.5	3.5	3.2	4.0	3.0	3.5
hätte auch Arbeitsgruppen leiten sollen	4.5	4.6	4.3	4.6	4.6	4.0

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Über die Einschätzung der Gutachter und Experten gibt Tabelle 32 Auskunft. Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Ausnahme der KORA die Gutachter allgemein etwas besser bewertet werden als die Mediatoren. Auch unter diesem Aspekt wird die KOWA von den Mitgliedern überdurchschnittlich gut bewertet. Den Gutachtern schreibt man zwar eine verhältnismässig grosse Einflussnahme zu, ihre Auswahl wird aber allgemein als ausgewogen betrachtet. Aus den beiden Antworten von KOWA-Vertretern der Elektrizitätswirtschaft zu schliessen, würde sich diese Einschätzung auch nicht ändern, wenn mehr Elektrizitätsvertreter auf die Umfrage geantwortet hätten. Die leicht schlechtere Bewertung der Experten in der KORA mag darauf

zurückzuführen sein, dass dort die Befragten offensichtlich die als eigene Partei präsenten "Spezialisten" beurteilen. Diese sind zu einem grossen Teil in irgendeiner Weise mit den verschiedenen Konfliktparteien verwandt. Es fällt auf, dass die Behörden besonders stark der Meinung sind, die Auswahl sei ausgewogen; eine Ansicht, die insbesondere die Elektrizitätswirtschaftsvertreter nicht ganz teilen. Das mag damit zu tun haben, dass in der KOWA und der KGÜ, wo externe Experten beigezogen worden sind, die Behörden bei ihrer Auswahl eine aktiver Rolle gespielt haben.

Tabelle 32: Einschätzung der Gutachter und Experten

	KLG- allgemein	KGÜ	KOWA	KORA		
Gutachter haben wesentlich die Entscheidungsfindung beeinflusst	2.4	2.5	2.0	2.9		
ihre Auswahl war ausgewogen	2.2	2.2	1.7	2.8		
	KLG- allgemein	Bundes- behörden	Elektrizitäts- wirtschaft	Umwelt- gruppen	Kantone	andere
Gutachter haben wesentlich die Entscheidungs- findung beeinflusst	2.4	2.3	2.7	2.1	2.6	2.7
ihre Auswahl war ausgewogen	2.2	1.7	3.0	2.1	2.1	2.3

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

9.8.13 Einschätzungen zur Organisation des Verfahrens

Auf die Frage der Einschätzungen zum Verfahren selbst, konnten die Befragten mit 1 (zu viel), 2 (gerade richtig) oder 3 (zu wenig) antworten. Nachfolgend wird jeweils die Zahl der Antworten in der entsprechenden Reihenfolge - zu viel (1), gerade richtig (2), zu wenig (3) - wiedergegeben.

In bezug auf den konkreten Prozess lässt sich aus den einzelnen Verfahrensdimensionen eine ziemliche Zufriedenheit ablesen: unter praktisch allen Aspekten finden die Befragten die Organisation des Verfahrens "gerade richtig". Aber eben nicht mehr: denn wenn man aber die Beteiligten nach der allgemeinen Zufriedenheit mit der praktischen Durchführung fragt, muss man diese Feststellung relativieren. Die Werte zur allgemeinen Zufriedenheit sind deutlich schlechter als z.B. jene, die sich aus der Einschätzung des Mediators sowie der Gutachter und Experten ergeben. Nimmt man die Tabelle als Grundlage, um die Ursachen dieser relativen Enttäuschung zu eruieren, so stellt man zuerst einmal fest, dass bei Abweichungen die Antworten meistens hin zur Antwort "zu wenig" tendieren. D.h. jene, die konkrete Mängel feststellen, möchten i.d.R. in irgendeiner Weise mehr "Organisiertheit" in der Durchführung des Verfahrens. Besonders deutlich wird dies bei den ungenügend definierten Spielregeln und beim zu geringen Einbezug der Öffentlichkeit.

Tabelle 33: *Einschätzungen zur Organisation des Verfahrens nach Konfliktlösungsgruppen (Anzahl Antworten)*

	KLG-allgemein			KGÜ			KOWA			KORA		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Grösse des Teilnehmerkreises	15	27	4	9	8		6	13			6	4
Strukturiertheit des Verfahrens	3	27	12	1	7	7	1	15	3	1	7	2
Spielregeln	1	22	22	1	5	11		11	7		6	4
Einbezug der Öffentlichkeit		22	19		8	7		11	6		3	6
Unterstützung durch das BEW	3	29	11	1	12	3	1	9	7	1	8	1
Verfügbarkeit des Mediators		33	10		12	5		16	1		5	4
Häufigkeit der Plenumsitzungen (nur KGÜ, KOWA)	2	25	14	1	8	7	1	14	3		3	4
Häufigkeit Arbeitsgruppe (KGÜ) Ausschusses (KOWA, KORA)-Sitzungen	2	31	4	2	12	1		14			5	3
Häufigkeit der Sitzungen der Arbeitsgruppen (nur KORA, KOWA)		22	4	--	--	--		17			5	4
Vereinbarung über Umsetzung (nur KOWA)	1	5	10	--	--	--	1	5	10	--	--	--
allg. Zufriedenheit mit der praktischen Durchführung		3.5*			3.4*			3.4*			3.7*	

(1) = zu viel, (2) = gerade richtig, (3) = zu wenig

*1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Auch hier schneidet die KOWA bei der Bewertung der einzelnen Verfahrensdimensionen etwas besser ab. Daran würde sich - so aus den beiden Antworten von Seiten der Elektrizitätswirtschaft zu schliessen - auch nichts ändern, wenn von dieser Seite mehr Antworten eingegangen wären. Häufig kritisiert wird in der KOWA nur die mangelnde Vereinbarung über die Umsetzung der Ergebnisse. Bei der KGÜ wird besonders häufig der Mangel an Spielregeln beklagt. In der KORA möchten die Beteiligten mehr Öffentlichkeit. Es wird dort auch der Mangel an Plenumsitzungen kritisiert. Da aber die Befragten mit ihrer Kritik wahrscheinlich zum Teil die Entsorgungskonferenz und zum Teil die KORA gemeint haben, ist die Interpretation dieser Antworten schwierig.

Bezüglich der Parteien ergeben sich entlang der Verfahrensdimensionen praktisch keine Unterschiede, mit Ausnahme vielleicht, dass die Vertreter der Umweltorganisationen etwas häufiger mit "zu wenig" antworten. Sie möchten ein strukturierteres Verfahren, mehr Spielregeln und einen verstärkten Einbezug der Öffentlichkeit. Es überrascht denn auch nicht, dass dieselben Vertreter mit der praktischen Durchführung besonders unzufrieden sind. Mit Abstand am zufriedensten zeigen sich auch hier wiederum die Vertreter der Bundesbehörden.

Tabelle 34: *Einschätzungen zur Organisation des Verfahrens nach Parteien (Anzahl Antworten)*

	KLG-allgemein			Bundesbehörden			Elektrizitätswirtschaft			Umweltgruppen			Kantone			andere		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Grösse des Teilnehmerkreises	15	27	4	3	12		2	3	2	5	4	2	3	4		2	4	
Strukturiertheit des Verfahrens	3	27	12	1	12	2	1	3	3		5	6	1	5			1	1
Spielregeln	1	22	22		9	5		3	4		3	8		4	3	1	3	2
Einbezug der Öffentlichkeit		22	19		9	3		5	1		2	9		4	2		2	1
Unterstützung durch das BEW	3	29	11		10	2		7		2	6	3		2	5	1	4	1
Verfügbarkeit des Mediators		33	10		14			5	2		6	4		5	2		3	2
Häufigkeit der Plenumsitzungen (nur KGÜ, KOWA)	2	25	14	2	7	3		5	1		6	5		4	3		3	2
Häufigkeit Arbeitsgruppe (KGÜ) Ausschusses (KOWA)-Sitzungen	2	31	4		12			5	1		8	2		5		2	1	1
Häufigkeit der Sitzungen der Arbeitsgruppen (nur KORA, KOWA)		22	4		7	1		4			5	1		5			1	2
Vereinbarung über Umsetzung (nur KOWA)	1	5	10		2	4		1	1			3		1	1	2	1	
allg. Zufriedenheit mit der praktischen Durchführung	3.5*			2.6*			3.4*			4.0*			3.6*			4.3*		

(1) = zu viel, (2) = gerade richtig, (3) = zu wenig

*1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Wir wollten von den Beteiligten auch wissen, ob ihrer Ansicht nach in den KLG alle wesentlichen Gruppierungen anwesend sind und alle wichtigen Themen behandelt werden. 34 von 47 Antwortenden sind tatsächlich der Ansicht, dass alle wesentlichen Gruppierungen teilnehmen. Bezüglich der KGÜ ist das Verhältnis 10 (ja) zu 7 (nein), bezüglich der KOWA 18 zu 2 und bezüglich der KORA 6 zu 4. Die KGÜ- und die KOWA-Mitglieder nennen dabei häufig die Stromkonsumenten. Die KORA-Mitglieder sehen den Mangel eher bei den Betroffenen und den Kostenträgern (Wirtschaft, Elektrizitätswerke). Während die Behördenvertreter praktisch ausschliesslich der Meinung sind, alle Gruppierungen seien vertreten, bemängeln eine Mehrheit der Vertreter der Elektrizitätswirtschaft und der Umweltorganisationen fehlende Kategorien.

26 von 43 Antwortenden sind der Meinung, es würden alle wichtigen Themen behandelt. Bezüglich der KGÜ ist das Verhältnis 11 (ja) zu 6 (nein), bezüglich der KOWA 13 zu 4 und bezüglich der KORA 2 zu 7. Einzig in der KORA ist also eine Mehrheit der Beteiligten der Ansicht, es würden nicht alle wesentlichen Themen diskutiert. Die KGÜ-Mitglieder nennen vor allem Fragen der Stromliberalisierung (Szenarien, Bedarf) und überhaupt die Entwicklungen im

Ausland. Auch die Verfahrensbeschleunigung wird mehr als einmal genannt. In der KOWA hätten vor allem die Umweltvertreter gern vermehrt über allgemeine energiepolitische Massnahmen diskutiert (z.B. Bedarfsfrage, Stromüberschüsse). In der KORA fehlte es an fast allen wesentlichen Themen (z.B. Endlagerkonzepte für schwach- und mittelaktive Abfälle, Entsorgung hochaktiver Abfälle, Zwischenlagerung). Bezüglich der Themenwahl ist man sich quer durch die Parteien einigermassen einig.

9.8.14 Persönlicher Aufwand

Zur Beurteilung des Verfahrens haben wir die Beteiligten auch gefragt, wie gut sie sich über die Arbeiten der einzelnen Gremien informiert fühlen und wie stark der persönlichen Aufwand ins Gewicht fällt.

Tabelle 35: *Informiertheit und persönlicher Aufwand nach Konfliktlösungsgruppen*

	KLG-allgemein	KGÜ	KOWA	KORA
Informiertheit über die Arbeit im Plenum (KGÜ, KOWA)	1.2	1.1	1.3	--
Informiertheit über die Arbeit in der Arbeitsgruppe (KGÜ) bzw. im Ausschuss (KOWA, KORA)	1.8	1.6	1.8	2.3
genügende Informiertheit über die Arbeit in den Arbeitsgruppen (KOWA, KORA)	1.7	--	1.7	1.8
gute Bewältigung des persönlichen Aufwands	2.1	2.0	2.4	1.7
grosse finanzielle Belastung für die Organisation	3.9	3.9	4.2	3.2

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Die Information aus den verschiedenen Gremien scheint in allen KLG gut geklappt zu haben. Bei der KGÜ und der KOWA wird die Informiertheit über die Arbeit im Plenum besser bewertet als die Informiertheit über das Leitungsgremium. Die Information aus dem Ausschuss schneidet bei der KORA etwas weniger gut ab.

Die Beteiligten sind der Ansicht, dass der persönliche Aufwand ziemlich gut bewältigbar ist, etwas besser in der KORA und etwas schwieriger in der KOWA. Mit Ausnahme der KORA scheint auch der finanzielle Aufwand für die Organisationen allgemein kein Problem darzustellen. Dass der finanzielle Aufwand bei der KORA als verhältnismässig grösser betrachtet wird, mag daher rühren, dass am Anfang der Diskussion zur Wiederaufarbeitung von den verschiedenen Parteien eine grosse Anstrengung an Informationsaustausch und bibliographischen Recherchen geleistet wurde.

Zwischen den Parteien zeigen sich bezüglich der Informiertheit keine wesentlichen Diskrepanzen. Am wenigsten Mühe mit der Bewältigung des persönlichen Aufwands haben die Vertreter der Elektrizitätswirtschaft. Der finanzielle Aufwand scheint für die einzelnen Parteien allgemein kein grosses Problem zu sein. Praktisch keine zusätzliche Belastung ergibt sich hier bei den Vertretern der Bundesbehörden und der Kantone. Deutlich öfter als finanzielle Belastung, wenn auch nicht als grosse, wird das Verfahren von den Vertretern der Umweltorganisationen empfunden.

Tabelle 36: *Informiertheit und persönlicher Aufwand nach Parteien*

	KLG- allgemein	Bundes- behörden	Elektrizitäts- wirtschaft	Umwelt- gruppen	Kantone	andere
Informiertheit über die Arbeit im Plenum (KGÜ, KOWA)	1.2	1.2	1.0	1.0	1.1	1.6
genügende Informiertheit über die Arbeit in der Arbeitsgruppe (KGÜ) bzw. im Ausschuss (KOWA, KORA)	1.8	1.4	1.7	1.5	1.8	3.5
Informiertheit über die Arbeit in den Arbeitsgruppen (KOWA, KORA)	1.7	1.5	1.6	1.8	1.1	3.0
gute Bewältigung des persönlichen Aufwands	2.1	2.5	1.6	2.1	2.3	1.7
grosse finanzielle Belastung für die Organisation	3.9	4.5	3.9	3.0	4.9	3.3

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

9.8.15 Einflüsse

Zum besseren Verständnis der Kontexteinflüsse auf die KLG haben wir die Beteiligten danach gefragt, inwiefern verschiedene Faktoren das Verfahren beeinflusst haben.

Tabelle 37: *Einflüsse auf das Verfahren der Konfliktlösungsgruppen*

	KLG-allgemein	KGÜ	KOWA	KORA
energierechtliche Regelungen	3.7	3.2	4.1	4.0
umweltrechtliche Regelungen	3.4	2.6	3.7	4.3
laufende Genehmigungsverfahren	2.8	2.9	3.1	2.0
andere Konfliktlösungsprozesse	3.3	3.5	3.4	3.0
Wettbewerbssituation	3.3	2.6	3.4	4.3
Interessenlagen der Kantone	3.1	3.4	2.2	4.4
Interessen der Energiewirtschaft	2.0	2.1	2.2	1.7
Interessen der Umweltorganisationen	1.9	1.9	1.9	1.9
Wechsel des Departementsvorstehers	3.9	3.9	—	—

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Aus der Sicht der Beteiligten sind die Interessen der Energiewirtschaft und der Umweltorganisationen die bestimmenden Faktoren, und zwar quer durch alle KLG. Speziell wenig Einfluss

haben dagegen allgemein energierechtliche Regelungen. Auch der Departementswechsel im Verlauf der KGÜ-Verhandlungen scheint sich nicht auf den Prozess niederzuschlagen.

Am wenigsten stark "kontextbestimmt" scheint die KORA zu sein. Nebst den schon erwähnten bestimmenden Faktoren, geht dort aus der Umfrage klar hervor, dass laufende Genehmigungsverfahren (KKW Mühleberg, Endlager Wellenberg) eine entscheidende Rolle gespielt haben. Vergleicht man die KGÜ und die KOWA, so zeigt sich, dass erstere stärker von energie- und umweltrechtlichen Regelungen sowie von der Wettbewerbssituation, in welcher sich die Schweiz im Hinblick auf die Liberalisierung des Strommarktes befindet, bestimmt wird. Die KOWA steht demgegenüber unter einem überdurchschnittlichem Einfluss der Interessenlage der Kantone.

Die Interessen der Energiewirtschaft und der Umweltorganisationen werden von allen Parteien als bestimmende Faktoren empfunden. Während die Vertreter der Bundesbehörden beide gleich einschätzen, sehen sich die Energiewirtschaft und die Umweltorganisationen gegenseitig als die bestimmenden Einflüsse. Die Kantonsvertreter und die externen Akteure sehen die Interessen der Umweltorganisationen als am einflussreichsten.

Vergleicht man die Parteien bezüglich der übrigen Faktoren, so zeigt sich dass:

- die Behörden (Bund und Kantone) energierechtliche Regelungen als bestimmender empfinden als die Energiewirtschaft und die Umweltorganisationen;
- die Elektrizitätswirtschaft die KLG stark von umweltrechtlichen Regelungen beeinflusst sieht und auch den Departementswechsel als besonders bestimmend wahrnimmt;
- die Umweltorganisationen laufende Genehmigungsverfahren und die Interessenlage der Kantone als stark beeinflussend wahrnehmen;
- die Umweltorganisationen und die Kantone überdurchschnittlich stark der Ansicht sind, die KLG seien von der Wettbewerbssituation beeinflusst.

Tabelle 38: Wahrnehmung der Einflüsse durch die verschiedenen Parteien

	KLG-allgemein	Bundesbehörden	Elektrizitätswirtschaft	Umweltgruppen	Kantone	andere
energierechtliche Regelungen	3.7	4.2	3.6	3.5	4.0	3.0
umweltrechtliche Regelungen	3.4	3.7	3.0	3.7	3.3	3.0
laufende Genehmigungsverfahren	2.8	3.0	2.9	2.3	2.9	2.9
andere Konfliktlösungsprozesse	3.3	3.1	4.0	2.8	3.1	4.1
Wettbewerbssituation	3.4	3.5	3.7	3.0	3.0	3.7
Interessenlagen der Kantone	3.1	3.3	3.3	2.3	3.1	3.7
Interessen der Energiewirtschaft	2.0	1.8	2.1	1.5	2.6	2.6
Interessen der Umweltorganisationen	1.9	1.6	1.4	2.6	1.6	2.1
Wechsel des Departementsvorstehers (nur KGÜ)	3.9	4.2	2.7	3.7	4.0	4.7

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

9.8.16 Zukunftsaussichten

Welche Zukunftsaussichten bestehen nun laut Beteiligten für die Konfliktlösungsprozesse? Und haben sie das Gefühl der Aufwand hätte sich gelohnt? Wir haben den KLG-Mitgliedern ein paar entsprechende Fragen gestellt.

Tabelle 39: Zukunftsaussichten nach Konfliktlösungsgruppen

	KLG-allgemein	KGÜ	KOWA	KORA
In Zukunft wird in Sachen... als Folge der KLG verstärkt zusammengearbeitet	3.5	3.3	3.6	3.7
KL-Verfahren werden für energiepolitische Konflikte an Bedeutung gewinnen	2.6	2.6	3.0	1.8
der Aufwand lohnt sich	2.9	2.9	2.8	2.9
ich würde wieder mitmachen	2.2	2.8	2.3	1.3

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Bezüglich der Zukunftsaussichten zeichnet sich zwischen den KLG kein klarer Trend ab. Die KLG-Mitglieder sind jedoch eher pessimistisch. Sie glauben eher nicht, dass aufgrund der KLG in Zukunft im jeweiligen Bereich eine verstärkte Zusammenarbeit stattfinden wird. Etwas grösser sind diese Zweifel in der KORA und der KOWA. Das Resultat der KOWA könnte überdies noch leicht "beschönigt" sein; das auf jeden Fall lassen die beiden Antworten von Seiten der Elektrizitätswirtschaft ableiten. Die KORA-Beteiligten sind stärker der Ansicht, dass solche Konfliktlösungsverfahren in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden. Bezüglich der Frage, ob sich der Aufwand gelohnt hat, ist man in allen KLG sehr geteilter Meinung. Besonders hoch ist in der KORA denn auch die Wiederholungsbereitschaft.

Tabelle 40: Zukunftsaussichten nach Parteien

	KLG-allgemein	Bundesbehörden	Elektrizitätswirtschaft	Umweltgruppen	Kantone	andere
In Zukunft wird in Sachen... als Folge der KLG verstärkt zusammengearbeitet	3.5	3.1	3.7	3.7	3.6	3.8
KL-Verfahren werden für energiepolitische Konflikte an Bedeutung gewinnen	2.6	2.3	3.1	2.5	2.9	2.7
der Aufwand lohnt sich	2.9	2.4	3.3	3.1	3.1	2.7
ich würde wieder mitmachen	2.2	1.6	2.3	2.3	3.4	2.0

1 = stimmt... 5 = stimmt nicht

Die Vertreter der Bundesbehörden zeigen sich bezüglich der Zukunftsaussichten der Verfahren etwas optimistischer. Sie sind auch etwas stärker der Ansicht, dass solche Verfahren in der Energiepolitik an Bedeutung gewinnen werden. Ihrer Meinung nach hat sich der Aufwand gelohnt; die meisten von ihnen würden auch wieder mitmachen. Dazu am wenigsten bereit sind die allgemein die Kantonsvertreter.

9.9 Vergleich zwischen den Schweizer und dem Neusser Verfahren: Einschätzungen der Verfahrensbeteiligten

Die folgende Tabelle stellt die Umfrageergebnisse der drei Schweizer Verfahren denen des Neusser Verfahrens einander gegenüber. Wiedergegeben ist in der Tabelle die Schweizer Fassung der Fragen, die in einigen wenigen Items von der Neusser Fassung geringfügig abweicht. In den ersten beiden Kolonnen sind jeweils die Mittelwerte wiedergegeben. Die erste Kolonne enthält hintereinander jeweils getrennt durch einen Schrägstrich den Mittelwert der KGÜ, der KOWA und der KORA. Wenn nicht anders angegeben, reicht die Skala von 1= "stimmt" bis 5 = "stimmt nicht".

Items	arithm. Mittel*		Signifikanztest der Unterschiede (p) n.s.: nicht signifikant	
	KGÜ/KOWA/ KORA	Neuss (D)	Varianz- analyse CH- Verfahren	t-Test zw. CH- Ver- fahren und Neuss
<i>Lernprozesse</i>				
In einigen wichtigen Sachfragen habe ich durch das Verfahren meine Sichtweise geändert	3,6 / 3,5 / 3,3	3,5	n.s.	n.s.
Im Konfliktlösungsverfahren habe ich Kontakte geknüpft, die für mein weiteres Engagement im Energiebereich sinnvoll sind	2,4 / 2,2 / 2,1	2,6	n.s.	n.s.
Durch das Konfliktlösungsverfahren habe ich mehr Vertrauen zu anderen Gruppierungen gewonnen	3,3 / 3,4 / 3,1	3,2	n.s.	n.s.
Durch das Konfliktlösungsverfahren habe ich mehr Verständnis für die Positionen und Ansichten anderer Gruppierungen gewonnen	2,8 / 2,7 / 2,3	2,2	n.s.	n.s.
<i>Einschätzung der Umweltorganisationen</i>				
kompetent / inkompetent	3,0 / 2,5 / 2,8	2,3	n.s.	.032
starr / flexibel	2,4 / 2,5 / 2,0	2,9	n.s.	.014
am Eigeninteresse orientiert / am Gemeinwohl orientiert	2,5 / 2,7 / 2,7	3,4	.013	n.s.
einflussreich / ohne Einfluss	2,8 / 2,1 / 3,4	3,5	.000	.000
kooperativ / unkooperativ	2,9 / 2,8 / 3,6	2,5	.037	.022
einfallslos / kreativ	3,4 / 3,3 / 3,7	3,6	n.s.	n.s.
kompromissbereit / kompromisslos	3,3 / 3,2 / 3,7	2,9	n.s.	n.s.
transparent / undurchschaubar	2,8 / 2,7 / 2,7	2,3	n.s.	.054
<i>Vermittlung nach aussen</i> 1= sehr leicht ... 5=sehr schwierig				
den Sinn von Konfliktlösungsverfahren	2,8 / 2,7 / 2,2	3,0	n.s.	n.s.
die Ergebnisse aus den Sitzungen	3,1 / 2,8 / 2,7	3,1	n.s.	n.s.

(Fortsetzung)

Items	arithm. Mittel*		Signifikanztest der Unterschiede (p)	
			n.s.: nicht signifikant	
Aussenwirkung				
Nicht am Verfahren beteiligte Personen aus den von mir vertretenen Organisationen, Ämtern etc. fühlten sich über Vorgänge im Konfliktlösungsverfahren zu wenig informiert	3,3 / 3,7 / 3,4	3,5	n.s.	n.s.
Im Konfliktlösungsverfahren wurden spätere politische Entscheidungen weitgehend vorbereitet	2,9 / 3,9 / 4,1	3,1	.018	n.s.
Bei den von mir vertretenen Organisationen, Ämtern etc. gab es grosse Zweifel, ob die Konfliktlösungsgruppe legitimiert war, politische Entscheidungen in dieser Weise vorzubereiten	2,8 / 2,6 / 3,3	3,1	n.s.	n.s.
Mediatorbewertung: Der Mediator hat...				
...Standpunkte gut integriert	3,1 / 2,3 / 2,4	2,4	n.s.	n.s.
...zügige Lösungen angestrebt	3,1 / 2,4 / 2,5	2,2	n.s.	.053
...jeden einbezogen	2,3 / 1,8 / 2,6	2,6	n.s.	n.s.
...den Überblick behalten	3,00 / 1,94 / 2,63	2,0	.005	n.s.
...eigene Ideen eingebracht	3,2 / 2,3 / 3,4	2,6	.026	n.s.
...für ein gutes Klima gesorgt	2,6 / 1,9 / 1,9	2,3	n.s.	n.s.
...gut zusammengefasst	2,6 / 1,9 / 3,0	1,9	.005	.029
...die Diskussion auf das Wesentliche konzentriert	3,3 / 2,2 / 3,1	2,1	.001	.005
Alles in allem war ich mit dem Mediator zufrieden	3,0 / 1,9 / 2,6	2,3	.051	n.s.
Einschätzung des Verfahrens 1 = "zuviel" 2 = "gerade richtig" 3 = "zu wenig"				
Häufigkeit der Sitzungen	2,0 / 2,0 / 2,4	2,0	n.s.	n.s.
Grösse des Teilnehmerkreises	1,4 / 1,7 / 2,4	1,7	.000	n.s.
Verfügbarkeit des Mediators	2,3 / 2,1 / 2,4	2,3	n.s.	n.s.
Strukturiertheit des Verfahrens	2,4 / 2,1 / 2,1	2,2	n.s.	n.s.
Abspraken über Verfahrensverlauf und -organisation	2,6 / 2,4 / 2,4	2,4	n.s.	n.s.
Unterstützung durch das BEW (Geschäftsstelle)	2,1 / 2,4 / 2,0	2,3	n.s.	n.s.
Ergebnisbewertung				
Alles in allem bin ich mit der praktischen Durchführung des Konfliktlösungsverfahrens zufrieden	3,4 / 3,5 / 3,7	2,8	.026	.003
Meines Erachtens hat sich der Aufwand für die Durchführung eines Konfliktlösungsverfahrens gelohnt	3,0 / 2,8 / 2,9	3,3	n.s.	n.s.

* Die z.T. geringfügigen Abweichungen der Mittelwerte im Vergleich zur Datenanalyse der Schweizer Verfahren (vgl. 9.8 Datenanalyse der schriftlichen Umfrage, Seite 107) sind darauf zurückzuführen, dass letztere noch die Daten von zwei verspätet eingetroffene Fragebogen berücksichtigt.

Aus den letzten beiden Kolonnen geht hervor, dass sich die Antworten der an den Schweizer Verfahren beteiligten Personen nur bei wenigen Fragen wirklich signifikant von einander und bezüglich des Neusser Verfahrens unterscheiden. Bei genauerem Hinsehen stellt man dennoch einige interessante Unterschiede zwischen den Schweizer und dem Neusser Verfahren fest⁵²:

⁵² Der Signifikanztest gibt an, mit welchem Risiko ein Unterschied der Mittelwerte auf rein zufälligen Ausschlägen der Antworten beruht. "Nicht signifikant (n.s.);" bedeutet hier also, dass der gemessene Unterschied zwischen dem Neusser und den Schweizer Verfahren unbedeutend ist. Da sich jedoch das vorliegende Datenmaterial, im Unterschied etwa zu einer Stichprobenbefragung, auf eine annähernd vollständige Befragung stützt, lassen sich die deutlichen Abweichungen wenn auch mit grosser Vorsicht interpretieren.

- Im Neusser Verfahren geben die Befragten etwas häufiger an, Kontakte geknüpft und Verständnis für die Positionen und Ansichten anderer Gruppierungen gewonnen zu haben.
- In den Schweizer Verfahren haben die Umweltorganisationen ein etwas schlechteres Image bezüglich der Kompetenz, der Flexibilität, der Interessenorientiertheit, des Einflusses, der Kooperations- und Kompromissbereitschaft sowie der Transparenz.
- Den Beteiligten an den Schweizer Verfahren erschien es etwas leichter, den Sinn von Konfliktlösungsverfahren nach aussen zu vermitteln.
- Der Mediator des Neusser Verfahrens bekommt bezüglich einiger Dimensionen bessere Noten: Ihm wird etwas häufiger nachgesagt, er habe zügig Lösungen angestrebt, gut zusammengefasst und die Diskussion auf das Wesentliche konzentriert.
- Die Beteiligten der Schweizer Verfahren beklagen sich deutlich öfter über die praktische Durchführung der Konfliktlösungsverfahren.
- Demgegenüber sind sie etwas häufiger der Ansicht, der Aufwand habe sich dennoch gelohnt.

9.10 Fragebogen: Beispiel KOWA

Auf den folgenden Seiten ist der an die Konfliktlösungsgruppen-Mitglieder gerichtete Fragebogen abgedruckt.

Abgedruckt ist der KOWA-Fragebogen. Die Fragebogen der KORA und der KGÜ sind inhaltlich identisch mit demjenigen der KOWA. Den Mitgliedern der KORA und der KGÜ sind jedoch keine Fragen zur Bewertung der Ergebnisse gestellt worden.

1.	Name	
2.	Vorname	
3.	Adresse	
4.	Welche Organisation bzw. welches Amt vertreten Sie in der Konfliktlösungsgruppe?	
5.	Welche Funktion bekleideten Sie zur Zeit der Gespräche in dieser Organisation bzw. in Ihrem Amt?	
6.	Geburtsjahr	19__

7. Im folgenden finden Sie einige unterschiedliche Äusserungen zu Umweltfragen. Wir möchten von Ihnen wissen, welcher der beiden Meinungen Sie jeweils eher zustimmen.

(1) bedeutet, dass Sie der Meinung links völlig zustimmen, (7) bedeutet, dass Sie der Meinung rechts völlig zustimmen, die übrigen Zahlen dienen als Abstufung.

Bitte entsprechende Zahl im Kästchen eintragen.

(1)----(2)----(3)----(4)----(5)----(6)----(7)

- | | | | |
|----|--|--------------------------|--|
| a) | Die moderne Industriegesellschaft missbraucht die Natur in gefährlicher Art und Weise. | <input type="checkbox"/> | Die heutigen Umweltbelastungen sind ein kalkulierbarer und vertretbarer Preis unserer Industriegesellschaft. |
| b) | Wichtige Rohstoffe werden in absehbarer Zeit knapp werden und gewisse Einschränkungen unseres Lebensstandards bedingen. | <input type="checkbox"/> | Wirtschaft und technischer Fortschritt werden das Problem begrenzter Rohstoffe so lösen können, dass keine Einschränkungen zu befürchten sind. |
| c) | Grundsätzliche Änderungen in unserer Gesellschaft sind wichtiger für die Lösung der Umweltprobleme als neue Techniken und Erfindungen. | <input type="checkbox"/> | Umweltprobleme können im wesentlichen durch neue Techniken und Erfindungen gelöst werden. |
| d) | Die Risiken der Kernenergie sind nicht tragbar. | <input type="checkbox"/> | Die Risiken der Kernenergie sind tragbar. |

8. Wie oft haben Sie an den Sitzungen...

	nie	selten	manchmal	meistens	immer
a) des Plenums	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) des Ausschusses	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) der Arbeitsgruppe "Potential"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) der Arbeitsgruppe "Kriterien"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

...teilgenommen?

(1) stimmt stimmt nicht (5)

9.	Im Verlauf der Konfliktlösungsgespräche habe ich zur Sachproblematik wesentliches dazugelernt.	1	2	3	4	5
10.	In einigen wichtigen Sachfragen habe ich durch das Verfahren meine Sichtweise geändert.	1	2	3	4	5
11.	Im Konfliktlösungsverfahren habe ich Kontakte geknüpft, die für mein weiteres Engagement im Energiebereich sinnvoll sind.	1	2	3	4	5
12.	Durch das Konfliktlösungsverfahren habe ich mehr Vertrauen in andere Gruppierungen gewonnen.	1	2	3	4	5
13.	Durch das Konfliktlösungsverfahren habe ich Verständnis in die Positionen und Ansichten anderer Gruppierungen gewonnen.	1	2	3	4	5

14. Auswirkungen des Konfliktlösungsverfahrens sind meiner Ansicht nach...

(1) stimmt stimmt nicht (5)

a)	ein verbessertes politisches Klima	1	2	3	4	5
b)	das Entdecken neuer Lösungsmöglichkeiten	1	2	3	4	5
c)	eine ausgewogenere Interessenberücksichtigung	1	2	3	4	5
d)	die Aufklärung von Missverständnissen	1	2	3	4	5
e)	verbesserte Beziehungen zwischen den Beteiligten	1	2	3	4	5
f)	eine fundiertere Informationsbasis der an der Energiepolitik beteiligten Akteure	1	2	3	4	5

15. Alles in allem bin ich der Auffassung, die aus dem Konfliktlösungsverfahren hervorgegangene "gemeinsame Absichtserklärung"...

(1) stimmt stimmt nicht (5)

a)	ist schnell gefunden worden	1	2	3	4	5
b)	war einvernehmlich	1	2	3	4	5
c)	wird Bestand haben	1	2	3	4	5
d)	ist fair	1	2	3	4	5
e)	wird von der Öffentlichkeit akzeptiert	1	2	3	4	5
f)	ist problemlos umsetzbar	1	2	3	4	5
g)	ist umweltverträglich	1	2	3	4	5
h)	ist wirtschaftlich vertretbar	1	2	3	4	5
i)	ist rechtlich einwandfrei	1	2	3	4	5
j)	ist energiepolitisch sinnvoll	1	2	3	4	5

16. Das Konfliktlösungsverfahren hat dazu beigetragen, den Entscheidungsprozess bei Wasserkraftprojekten in inhaltlicher Sicht zu verbessern – und zwar in den Bereichen:

(1) stimmt stimmt nicht (5)

a)	Potentialabschätzung	1	2	3	4	5
b)	Entscheidungskriterien	1	2	3	4	5

17. Inhaltlich ist das Konfliktlösungsverfahren stark beeinflusst worden von:

(1) stimmt stimmt nicht (5)

a)	neuen energierechtlichen Regelungen	1	2	3	4	5
b)	neuen umweltrechtlichen Regelungen	1	2	3	4	5
c)	laufenden Genehmigungsverfahren	1	2	3	4	5
d)	anderen Konfliktlösungsprozessen (z.B. Rickenbacher Gespräche, Energiedialog)	1	2	3	4	5
e)	der Wettbewerbssituation der Schweiz gegenüber dem Ausland	1	2	3	4	5
f)	der wirtschaftlichen Interessenlage der Kantone	1	2	3	4	5
g)	den Interessen der Energiewirtschaft	1	2	3	4	5
h)	den Interessen der Umweltorganisationen	1	2	3	4	5
i)	Wechsel des Departementsvorstehers	1	2	3	4	5

(1) viel besser viel schlechter (5)

18. Ist das erzielte Verhandlungsergebnis besser oder schlechter ausgefallen, als von Ihnen anfangs erwartet wurde?
- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|---|---|---|---|---|

(1) stimmt stimmt nicht (5)

19. Alles in allem bin ich mit dem erreichten Ergebnis zufrieden.
- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|---|---|---|---|---|

20. Folgende Gruppen haben in der Konfliktlösungsgruppe teilgenommen: Bundesbehörden, Kantone, Elektrizitätswirtschaft, Umweltorganisationen. Waren Ihrer Meinung nach alle wichtigen Gruppen in der Konfliktlösungsgruppe vertreten?

- Ja, alle wesentlichen Gruppen waren vertreten.
 Nein, es haben wesentliche Gruppen gefehlt und zwar:

.....

21. Vor Beginn der Konfliktlösungsgespräche, wie oft hatte Ihre Gruppe, bzw. Vertreter Ihrer Gruppe, mit den verschiedenen anderen Gruppen persönlichen Kontakt (Telefonate, Treffen, gemeinsame Sitzungen, Besprechungen etc.)?
(Bitte Zutreffendes ankreuzen.)

		nie	selten	manchmal	oft
a)	Bundesbehörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b)	Kantone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c)	Elektrizitätswirtschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d)	Umweltorganisationen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

22. Nach Abschluss der Konfliktlösungsgespräche, wie oft hatte Ihre Gruppe, bzw. Vertreter Ihrer Gruppe, mit den verschiedenen anderen Gruppen persönlichen Kontakt (Telefonate, Treffen, gemeinsame Sitzungen, Besprechungen etc.)?

		nie	selten	manchmal	oft
a)	Bundesbehörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b)	Kantone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c)	Elektrizitätswirtschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d)	Umweltorganisationen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23. Wir möchten von Ihnen wissen, wie stark die Beziehungen von Ihrer Gruppe zu anderen Gruppen von Konflikt bzw. von Konsens geprägt war.

		stark von <i>Konflikt</i> (1) geprägt			stark von <i>Konsens</i> geprägt (5)	
a)	Bundesbehörden	1	2	3	4	5
b)	Kantone	1	2	3	4	5
c)	Elektrizitätswirtschaft	1	2	3	4	5
d)	Umweltorganisationen	1	2	3	4	5

24. Bitte beurteilen Sie die am Konfliktlösungsverfahren beteiligten Gruppen im Hinblick auf ihr Verhalten im Konfliktlösungsverfahren. Beurteilen Sie bitte alle Gruppen, auch Ihre eigene Gruppe.

(A) Bundesbehörden

a)	kompetent	1	2	3	4	5	inkompetent
b)	starr	1	2	3	4	5	flexibel
c)	am Eigeninteresse orientiert	1	2	3	4	5	am Gemeinwohl orientiert
d)	einflussreich	1	2	3	4	5	ohne Einfluss
e)	kooperativ	1	2	3	4	5	unkooperativ
f)	einfalllos	1	2	3	4	5	kreativ
g)	kompromissbereit	1	2	3	4	5	kompromisslos
h)	transparent	1	2	3	4	5	undurchschaubar

(B) Kantone

a)	kompetent	1	2	3	4	5	inkompetent
b)	starr	1	2	3	4	5	flexibel
c)	am Eigeninteresse orientiert	1	2	3	4	5	am Gemeinwohl orientiert
d)	einflussreich	1	2	3	4	5	ohne Einfluss
e)	kooperativ	1	2	3	4	5	unkooperativ
f)	einfalllos	1	2	3	4	5	kreativ
g)	kompromissbereit	1	2	3	4	5	kompromisslos
h)	transparent	1	2	3	4	5	undurchschaubar

(C) Elektrizitätswirtschaft

a)	kompetent	1	2	3	4	5	inkompetent
b)	starr	1	2	3	4	5	flexibel
c)	am Eigeninteresse orientiert	1	2	3	4	5	am Gemeinwohl orientiert
d)	einflussreich	1	2	3	4	5	ohne Einfluss
e)	kooperativ	1	2	3	4	5	unkooperativ
f)	einfalllos	1	2	3	4	5	kreativ
g)	kompromissbereit	1	2	3	4	5	kompromisslos
h)	transparent	1	2	3	4	5	undurchschaubar

(D) Umweltorganisationen

a)	kompetent	1	2	3	4	5	inkompetent
b)	starr	1	2	3	4	5	flexibel
c)	am Eigeninteresse orientiert	1	2	3	4	5	am Gemeinwohl orientiert
d)	einflussreich	1	2	3	4	5	ohne Einfluss
e)	kooperativ	1	2	3	4	5	unkooperativ
f)	einfalllos	1	2	3	4	5	kreativ
g)	kompromissbereit	1	2	3	4	5	kompromisslos
h)	transparent	1	2	3	4	5	undurchschaubar

(1) häufig nie (5)

25. Wie oft haben sich die von Ihnen vertretenen Organisationen, Ämter, etc. mit Ihnen zusammengesetzt und über die Konfliktlösungsgespräche diskutiert?

1 2 3 4 5

26. Erhielten Sie von den durch Sie vertretenen Organisationen, Ämtern etc. Vorgaben für die Verhandlungen, d.h. ein eigentliches Verhandlungsmandat?

Ja.

Nein.

27. Es war leicht, folgendes an Nicht-Gesprächsbeteiligte aus den von mir vertretenen Organisationen, Ämtern, etc. einsichtig zu machen:

(1) sehr leicht sehr schwierig (5)

a) den Sinn von Konfliktlösungsverfahren 1 2 3 4 5

b) die Ergebnisse aus den Sitzungen 1 2 3 4 5

		(1) stimmt stimmt nicht (5)				
28.	Nicht am Verfahren beteiligte Personen aus den von mir vertretenen Organisationen, Ämtern, etc. fühlten sich über Vorgänge im Konfliktlösungsverfahren zu wenig informiert.	1	2	3	4	5
29.	Im Konfliktlösungsverfahren wurden spätere politische Entscheidungen weitgehend vorbereitet.	1	2	3	4	5
30.	Bei den von mir vertretenen Organisationen, Ämtern, etc. gab es grosse Zweifel, ob die Konfliktlösungsgruppe legitimiert war, politische Entscheidungen in dieser Weise vorzubereiten.	1	2	3	4	5

31. Gab es innerhalb Ihrer Gruppe Konflikte über:		(1) häufig nie (5)				
a)	inhaltliche Zugeständnisse?	1	2	3	4	5
b)	das strategische Vorgehen?	1	2	3	4	5
c)	die weitere Teilnahme bzw. den Ausstieg aus dem Verfahren?	1	2	3	4	5

Im folgenden schätzen Sie bitte das Verhalten des Mediators (Herr Walter Schiesser) in bezug auf das gesamte Verfahren ein.

32. Der Mediator hat...		(1) stimmt stimmt nicht (5)				
a)	Standpunkte gut integriert	1	2	3	4	5
b)	zügig Lösungen angestrebt	1	2	3	4	5
c)	jeden einbezogen	1	2	3	4	5
d)	den Überblick behalten	1	2	3	4	5
e)	eigene Ideen eingebracht	1	2	3	4	5
f)	für gutes Klima gesorgt	1	2	3	4	5
g)	gut zusammengefasst	1	2	3	4	5
h)	die Diskussion auf das Wesentliche konzentriert	1	2	3	4	5

33.		(1) stimmt stimmt nicht (5)				
	Alles in allem war ich mit dem Mediator zufrieden.	1	2	3	4	5

		(1) stimmt stimmt nicht (5)				
34.	Der Mediator hätte meines Erachtens auch die Arbeitsgruppen leiten sollen.	1	2	3	4	5

		(1) stimmt stimmt nicht (5)				
35.	Die Gutachter und Experten, die im Konfliktlösungsverfahren angehört worden sind, haben wesentlich die Entscheidungsfindung beeinflusst.	1	2	3	4	5
36.	Die Auswahl der Gutachter und Experten war ausgewogen.	1	2	3	4	5

37.	Die Durchführung des Konfliktlösungsverfahrens schätze ich folgendermassen ein:			
		zu viel	gerade richtig	zu wenig
a)	Grösse des Teilnehmerkreises	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b)	Strukturiertheit des Verfahrens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c)	"Spielregeln" zum Verfahren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d)	Einbezug der Öffentlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e)	Unterstützung durch das BEW	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f)	Verfügbarkeit des Mediators	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g)	Häufigkeit der Plenums-Sitzungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h)	Häufigkeit der Ausschuss-Sitzungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i)	Häufigkeit der Arbeitsgruppen-Sitzungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j)	Vereinbarungen über weitere Zusammenarbeit nach Beendigung des Konfliktlösungsverfahrens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

38.	Über die Arbeit ...	(1) stimmt stimmt nicht (5)				
a)	im Plenum	1	2	3	4	5
b)	im Ausschuss	1	2	3	4	5
c)	in der Arbeitsgruppe "Potential"	1	2	3	4	5
d)	in der Arbeitsgruppe "Kriterien"	1	2	3	4	5
	... war ich genügend informiert.					

- (1) stimmt stimmt nicht (5)
39. Den persönlichen Aufwand konnte ich gut bewältigen. 1 2 3 4 5
40. Die Teilnahme in der KOWA war für die von mir vertretenen Organisationen eine grosse finanzielle Belastung. 1 2 3 4 5

41. Wurden Ihrer Meinung nach in der Konfliktlösungsgruppe alle wesentlichen Themen diskutiert?

- Ja, alle wesentlichen Themen wurden diskutiert.
- Nein, es haben wesentliche Themen gefehlt und zwar:

.....

.....

.....

.....

.....

- (1) stimmt stimmt nicht (5)
42. Alles in allem bin ich mit der praktischen Durchführung des Konfliktlösungsverfahrens zufrieden. 1 2 3 4 5

- (1) stimmt stimmt nicht (5)
43. Ich halte es für sinnvoll, dass das Konfliktlösungsverfahren in der Umsetzungsphase der Ergebnisse fortgesetzt wird. 1 2 3 4 5
44. Die am Konfliktlösungsverfahren Beteiligten werden sich an die getroffenen Vereinbarungen halten. 1 2 3 4 5
45. Ich erwarte eine problemlose Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen. 1 2 3 4 5

46. Schätzen Sie bitte ein, was ohne Durchführung des Konfliktlösungsverfahrens passiert wäre. Ohne Konfliktlösungsverfahren wäre das Ergebnis... (bitte zutreffende Antwort ankreuzen)

- | | wahr-scheinlich | genauso wahr-scheinlich | unwahr-scheinlich |
|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) qualitativ besser | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) für meine Gruppe günstiger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- ... gewesen.

(1) stimmt stimmt nicht (5)

47.	In Zukunft wird als Folge der KOWA bei Fragen der Wasserkraft eine verstärkte Zusammenarbeit der am Konfliktlösungsverfahren beteiligten Gruppen stattfinden.	1	2	3	4	5
48.	Konfliktlösungsverfahren werden künftig generell wachsende Bedeutung für die Lösung grosser energiepolitischer Konflikte haben.	1	2	3	4	5

(1) stimmt stimmt nicht (5)

49.	Meines Erachtens hat sich der Aufwand für die Durchführung eines Konfliktlösungsverfahrens gelohnt.	1	2	3	4	5
50.	Ich würde mich wieder an einem Konfliktlösungsverfahren beteiligen, wenn ähnliche Probleme in der Zukunft auftauchen.	1	2	3	4	5
