

Geschäftsstelle

Kommission

Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1

Gesellschaftlicher Dialog,
Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz

Szenarienanalyse zum Vorschlag, die Wahlbevölkerungen in mehreren Regionen gemeinsam abstimmen zu lassen

Erste Ergebnisse; Thorben Becker

**Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. /AG1-57b**

Szenarienanalyse zum Vorschlag, die Wahlbevölkerungen in mehreren Regionen gemeinsam abstimmen zu lassen.

Verfasser: Thorben Becker
2. Entwurf vom 25.11. 2015

Einleitung

In der Sitzung der AG 1 im 03.09.2015 wurde der Vorschlag eingebracht, nicht Volksabstimmungen in jeweils einzelnen Regionen über jeweils einer, für die jeweilige Region spezifische Frage auszuführen, sondern bei Abstimmungen die Bevölkerung in allen ausgewählten Regionen über die gleiche Frage (= Wahlvorschlag) abstimmen zu lassen und nur das Gesamtergebnis aus allen Regionen zu werten.

In der Sitzung der AG 1 am 12.11.2015 wurde festgelegt, dass zu diesem Vorschlag eine „Szenarienanalyse“ erfolgen soll. Dazu wurde eine Bearbeitergruppe bestehend aus Herrn Prof. Kudla, Herrn Prof. Jäger, Herrn Becker, Herrn Fox, und Herrn Hagedorn gebildet.

Nachfolgend ist für eine solche Szenarienanalyse ein erster Vorschlag ausgearbeitet.

Für die Szenarienanalyse werden sechs Regionen (A, B, C, D, E, F) zu Grunde gelegt, die beispielhaft auf der stilisierten Deutschlandkarte auf Abbildung 1 dargestellt sind. Die einzelnen Regionen haben unterschiedliche Größe und unterschiedliche Bevölkerungsdichte. Für die Szenarienanalyse wird angenommen, dass in der Region A („kleine“ bzw. „dünn besiedelte“ Region) 50.000 Wahlberechtigte leben. In den Regionen B, C, D, E, und F leben jeweils 30.000 Wahlberechtigte mehr. Die Region F („große“ bzw. „dichter besiedelte“ Region) hat damit 200.000 wahlberechtigte Personen. Die Anzahl der Wahlberechtigten in den jeweiligen Regionen ist in **Spalte 1 und 2 der Tabelle 1** enthalten. Die Tabelle 1 enthält alle wesentlichen rechnerischen Ergebnisse der Szenarienanalyse.

In der Sitzung der AG 1 am 12.11.2015 wurde darüber diskutiert, welche Frage der Wahlbevölkerung vorzulegen ist. Im Entwurf des Zwischenberichtes vom 09.11.2015 (vorgelegt von der Firma DEMOS) wird auf Seite 7 als eine Möglichkeit für eine Frage genannt:

„Sollen in den Regionen A, B, C, D, E und F übertägige Erkundungen durchgeführt werden, um den bestmöglichen Standort für die Lagerung des in Deutschland produzierten Atommülls zu finden?“

In der Sitzung am 12.11.2015 wurde in der Diskussion festgestellt, dass dies eine Frage über die faktische Handlungsoption ist und nicht die Verfahrensfairness in den Vordergrund rückt. Im weiteren Fortgang der Diskussion war die Arbeitsgruppe unentschieden, ob es möglich ist die Verfahrensfairness zu thematisieren. Es wurde vermutet, dass jede Frage immer gemäß ihrer faktischen Auswirkung beantwortet wird. Dennoch könnte es sachgerechter sein, über den Wunsch nach einer Nachprüfung abstimmen zu lassen.

Die nachfolgende Szenarienanalyse gliedert sich in die **Teile A und B**. Im **Teil A** wird die oben zitierte Frage aus dem „Zwischenbericht“ von DEMOS zugrunde gelegt, weil daran exemplarisch gezeigt werden kann, welche Effekte nicht nur bei einer „Alles-oder-nichts Frage“ bei einer gemeinsamen Abstimmung in sechs Regionen auftreten können, **sondern welche Effekte überhaupt bei einer gemeinsamen Abstimmung in den Regionen über ein und dieselbe Frage auftreten können**. Die Frage wird also nur als exemplarische Frage zugrunde gelegt. Für das Ergebnis der Szenarienanalyse ist es ohne Bedeutung wie die eigentliche Frage lautet.

In einem jeweiligen Fazit wird untersucht, unter welchen inhaltlichen Bedingungen das mathematische Szenario wahrscheinlich wäre. Zudem wird betrachtet, ob unter diesen Rahmenbedingungen eine Nachprüfung wünschenswert wäre oder nicht. Jedes Szenario wird darauf untersucht, ob (a) der „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ durch Erkundungen identifiziert und (b) Bau und Betrieb ohne größere Zeitverzögerung durch Proteste realisiert werden kann.

Im **Teil B** der Szenarienanalyse wird das Vorgehen bei **Fragen das Nachprüferecht** betreffend behandelt. Dabei wird untersucht, welche Verfahrenssicherheiten und Risiken entstehen, wenn statt einer Abstimmung die Nachprüfungen ausschließlich durch Gremien und Einzelpersonen ausgelöst werden.

Teil A: Szenarien bei Abstimmungen

Für den Teil A wird also vorausgesetzt, dass die Frage *„Sollen in den Regionen A, B, C, D, E und F übertägige Erkundungen durchgeführt werden, um den bestmöglichen Standort für die Lagerung des in Deutschland produzierten Atommülls zu finden?“* der Wahlbevölkerung in den sechs Standortregionen A, B, C, D, E und F vorgelegt wird.

1. Szenario 1 „Anerkannte Verfahrensfairness“

1.1 Beschreibung Szenario 1

Für nachfolgende Ausführungen wird auf die Spalten 3 bis 7 in der Tabelle 1 verwiesen. Im Szenario 1 beträgt in jeder Region die Wahlbeteiligung 40% (siehe Spalte 3) (hohe Wahlbeteiligung!). Die Anzahl der abgegebenen Wählerstimmen in jeder Region ist bei dieser Wahlbeteiligung aus Spalte 4 ersichtlich.

In jeder Region beträgt der Anteil der Ja-Stimmen zwischen 55 % und 60 % (Spalte 5). Die Anzahl der abgegebenen Ja-Stimmen in jeder Region ist aus Spalte 6 ersichtlich. Damit wird in jeder Region Zustimmung zur oben genannten Frage erreicht (siehe Spalte 7).

Werden bei einer Wahlbeteiligung von 40 % alle Wählerstimmen in den Regionen zusammen gezählt, so erhält man 300.000 Wählerstimmen (Spalte 4 unten). 173.400 Personen haben mit „Ja“ gestimmt (Spalte 6 unten). Dies entspricht einem Anteil von $173.400 / 300.000 = 57,8 \%$. Der Wahlvorschlag wird insgesamt mit „ja“ angenommen.

1.2 Fazit Szenario 1

Im Sinne des Fortgangs des Verfahrens wird ein „Traumergebnis“ erreicht. Sowohl in Summe haben die sechs Regionen mit „ja“ gestimmt als auch jede einzelne Region hat mit „ja“ gestimmt. Inhaltlich realistisch ist dieses Ergebnis nur dann, wenn die Verfahrensfairness in allen Regionen breit anerkannt wird. Die Beweggründe mit „Ja“ zu stimmen würden darauf beruhen, dass (a) in jeder Region das Interesse überwiegt die unsichere Situation in den Zwischenlagern zu beenden, (b) jede Region nur mit einer Wahrscheinlichkeit von einem Sechstel am Ende das Atommüll-Lager bekommt, (c) die Kriterien und das bisherige Verfahren als angemessen beurteilt.

Über die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verlaufs besteht keine Einigkeit. Unstrittig ist, dass dieser Verlauf optimale Voraussetzungen bieten würde, den „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ ohne Verzögerungen durch Proteste finden und realisieren zu können.

2. Szenario 2 „Unfaire Behandlung von Minderheiten“

2.1 Beschreibung Szenario 2

Alle Daten zum Szenario 2 sind in den Spalten 8 bis 12 der angehängten Tabelle zusammengestellt. In den Regionen A und B (die zwei kleinsten Regionen) wird die vorgelegte Frage weitgehend abgelehnt. Die Zustimmungsrates liegt bei 20 % (Spalte 10). Auf Grund massiver Werbung (z.B. weil die kleinen Regionen sich unfair behandelt fühlen), der vorgelegten Frage die Zustimmung zu verweigern, wird eine hohe Wahlbeteiligung (angenommen 50 %) in den Regionen A und B erreicht (Spalte 8).

In den Regionen C und F liegt der Anteil der Ja-Stimmen bei 55 %. Da üblicherweise für die Befürwortung eines Wahlvorschlages eher weniger Personen zur Wahl aktiviert werden können als zur Ablehnung eines Wahlvorschlages, liegt die Wahlbeteiligung in den Regionen C bis F nur bei 30 %.

Im Ergebnis der Abstimmung werden 115.300 Ja-Stimmen bei 251.000 abgegebenen Wählerstimmen abgegeben (Spalte 11 und 9 unten). Der Wahlvorschlag erhält nur 45,9 % Zustimmung und ist damit abgelehnt. **Betrachtet man jedoch die einzelnen Regionen, so ist in zwei Regionen (A und B) der Wahlvorschlag ebenfalls abgelehnt worden, jedoch in vier Regionen (C bis F) der Wahlvorschlag angenommen worden.**

2.2 Fazit Szenario 2

Eine solche Betrachtungsweise (Betrachtung des Ergebnisses in jeder einzelnen Region) war in der ursprünglichen Intension, die Wahlbevölkerung in sechs Regionen gemeinsam abstimmen zu lassen, nicht vorgesehen. Nach der ursprünglichen Inten-

sion sollten immer nur sechs Regionen zusammen betrachtet werden. In der Realität wird jedoch immer auch jede einzelne Region für sich ausgewertet werden und auch bewerten. Dies wird umso mehr der Fall sein, da die Regionen weit auseinander liegen können und gar nicht benachbart sind (siehe Abbildung 1). Eine Wahlauswertung, bei der die Stimmen in den einzelnen Regionen nicht getrennt ausgewertet werden dürfen, ist illusorisch.

Beim Szenario 2 bedeutet dies, dass der Wahlvorschlag bei Betrachtung der sechs Regionen zusammen zwar abgelehnt worden ist, jedoch in den vier Regionen C bis F eine Zustimmung erfolgte. Ein solches Ergebnis wäre sowohl aus Sicht des Vorhabenträgers als auch Sicht des BFE ein „ärgerliches“ Ergebnis, da ja immerhin in zwei Drittel der Regionen (4 von 6 Regionen) sich nur eine Minderheit gegen den Vorschlag ausgesprochen hat.

Unter welchen Bedingungen ist dieses Szenario realistisch? Es wird dann eintreten, wenn die beiden kleinen Regionen Grund zur Annahme haben, dass die Standortsuche ohnehin auf sie hinausläuft und die großen Regionen sie überstimmen wollen. Eine Nachprüfung ist in diesem Fall angemessen und trägt in der Gesamtschau eher zu einer Beschleunigung der Standortsuche bei.

3. Szenario 3 „Unfaire Behandlung einer Großregion“

3.1 Beschreibung Szenario 3

Beim Szenario 3 (siehe Spalten 3 bis 7) wird angenommen, dass die Wahlbeteiligung in den Regionen A bis E 40 % beträgt und in der Region F 50 %.

Die Zustimmungsrate ist in den Regionen A bis E hoch (55 und 60 %). In der Region F ist die Zustimmungsrate jedoch mit 30 % gering.

Bei einem Anteil von 155.400 Ja-Stimmen bei 320.000 abgegebenen Wählerstimmen (in Summe für die sechs Regionen) wird der vorgelegte Wahlvorschlag abgelehnt.

Betrachtet man die Regionen einzeln, so wird jedoch letztlich der Wahlvorschlag nur in der Region F von der Bevölkerungsmehrheit abgelehnt und in den Regionen A bis E von der Bevölkerungsmehrheit angenommen („ja“) (siehe Spalte 7 im unteren Tabellenbereich).

3.2 Fazit Szenario 3

Auch ein solches Ergebnis ist nur unter bestimmten inhaltlichen Rahmenbedingungen realistisch.

Warum stimmt Region F im Gegensatz zu allen anderen Regionen gegen den Vorschlag? Dies kann nur bedeuten, dass die Kriterien eindeutig die Region F benachteiligen oder der Vorschlag des Verfahrensträgers nicht korrekt erarbeitet worden ist. Auch hier ist eine Nachprüfung geboten. In der Gesamtschau trägt diese Nachprü-

fung dazu bei, dass das Atommüll-Lager am „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ schneller in Betrieb genommen werden kann.

4. Szenario 4 „Uneinheitliche Meinung“

4.1 Beschreibung Szenario 4

Beim Szenario 4 wird in allen Regionen eine Wahlbeteiligung von 30 % angenommen. Die Regionen A bis D lehnen den Vorschlag mit nur 40 bzw. 45 % Ja-Stimmen ab (Spalte 10). In den Regionen E und F liegt die Zustimmungsrate bei 60 %.

Werden alle sechs Regionen zusammen betrachtet, werden 115.950 Ja-Stimmen bei 225.000 abgegebenen Wählerstimmen erhalten. Der Wahlvorschlag wird mit 51,5 % denkbar knapp angenommen, obwohl nur in zwei Regionen (E und F) eine Mehrheit erreicht wurde.

In allen Regionen gab es aber große Gruppen, die jeweils für und wider den Vorschlag gestimmt haben.

4.2 Fazit Szenario 4

Bei Betrachtung der sechs Regionen zusammen wird eine Zustimmung („ja“) zu dem Wahlvorschlag erhalten. Politisch wäre das Ergebnis aber sehr fragil. Der Bundestag müsste prüfen, ob die Zustimmung als ausreichend eingeschätzt wird. Falls die Standorterkundung unverändert fortgesetzt wird, sollten die geäußerten Bedenken dennoch genau geprüft werden. Nur wenn die Kritik glaubhaft adressiert wird, kann die Zustimmung im weiteren Verfahren verbessert werden. Falls die Regionen mit der niedrigen Zustimmung in die Auswahl für die untertägige Erkundung kommen, würde ein weiteres Referendum stattfinden, in denen die großen Regionen nicht mehr mitstimmen. Es besteht also nicht die Gefahr, dass die Regionen sich ausgespielt fühlen.

Das Szenario ist im Hinblick auf die schwierige Lage nicht wünschenswert, schafft aber zumindest ein hohes Bewusstsein, dass die weitere Erkundung unter sehr hohem Rechtfertigungsdruck steht. In der Gesamtschau trägt diese Klärung dazu bei, kritische Punkte rechtzeitig zu bearbeiten und damit die Suche nach dem „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ abzusichern.

5. Szenario 5 „Nachprüfung nur, wenn ein 20% Quorum erreicht wird“

5.1 Beschreibung Szenario 5

In diesem Szenario wird das Abstimmungsverhalten wie in Szenario 2 zugrunde gelegt (Wahlbeteiligung 30-50%, positive Einstellung zum Vorschlag bei 20-55%). Im Unterschied zu Szenario 2 gelten aber andere Abstimmungsregeln: Eine Nachprüfung wird nur ausgelöst, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind:

1.) Mindestens 20% der Wahlberechtigten sprechen sich für die Nachprüfung aus.

2.) Es votieren mehr Personen für eine Nachprüfung als für die unveränderte Annahme des Vorschlags.

Der notwendige Schwellwert von 150.000 Stimmen würde bei diesem Szenario nicht erreicht, da nur 115.300 Personen für eine Nachprüfung stimmen. Der Vorschlag würde ohne Verzug an den Bundestag weitergeleitet.

5.2 Fazit Szenario 5

Das Quorum hat vor allem den Effekt, dass indifferente Wahlberechtigte, die sich der Stimme enthalten, implizit für die Annahme des Vorschlags stimmen. Eine möglicherweise sehr hohe Anzahl an Wählern, die das Atommüll-Lager zwar nicht aktiv wollen, es aber unter dem Gesichtspunkt des Allgemeinwohls tolerieren würden, können diese Haltung durch Stimmenthaltung ausdrücken.

Quoren haben den Nachteil, dass sie tendenziell anti-demokratisch wirken. Zum einen senken sie die Wahlbeteiligung, zum anderen kann die Situation eintreten, dass relative Mehrheiten ignoriert werden. Aus diesem Grund sollten Quoren möglichst niedrig angesetzt werden. In den Länderverfassungen sind Quoren zwischen 0% und 33,3% zu finden. Ein Quorum von 20% könnte in dieser spezifischen Fragestellung dazu beitragen, dass eine Nachprüfung nur bei deutlich wahrgenommenen Verstößen gegen die Verfahrensfairness ausgelöst wird. Es geht nicht um eine Abstimmung, sondern um das aktive Einfordern einer Nachprüfung. Dies kann die Toleranz in der Bevölkerung stärken und so dazu beitragen den „bestmöglichen Standort“ in angemessener Zeit zu finden.

6. Gesamtfazit Teil A für die fünf Szenarien

Aus der Analyse der 5 Szenarien werden folgende Ergebnisse erhalten und Schlüsse gezogen:

- 1) Das Szenario 1 mit seinem Idealergebnis von 57,8 % Zustimmung bei Betrachtung aller sechs Regionen und gleichzeitiger Zustimmung in jeder einzelnen Region ist wünschenswert, aber in seiner Eintrittswahrscheinlichkeit unsicher.
- 2) Die Szenarien 2 bis 4 zeigen, dass bei wahrgenommenen Verstößen gegen die Verfahrensfairness Nachprüfungen ausgelöst werden können. Dies entspricht dem gewünschten Ziel, da es langfristig dazu beiträgt den bestmöglichen Standort in angemessener Zeit finden und realisieren zu können.
 - a)
- 3) Die in den Szenarien zugrunde gelegten Zahlen sind realistisch gewählt. Selbstverständlich gibt es auch eine ganze Reihe anderer Zahlenkombinationen (aus Anzahl der Wahlberechtigten, der Wahlbeteiligung und des Anteils der Ja-Stimmen, die zu anderen Ergebnissen kombiniert werden können. Mit der Analyse der fünf Szenarien soll nur gezeigt werden, dass Ergebnisse auf-

treten können, die sehr rechtzeitig politische Signale senden, dass die Standortsuche verbessert werden muss.

- 4) Bei der Szenarienanalyse wurde die vorgenannte Frage nach den faktischen Handlungsoptionen in den sechs Regionen zugrunde gelegt. Die Ergebnisse sind jedoch exemplarisch für jede Art von Frage, wenn bei einer Wahl in mehreren Regionen die gleiche Frage zugrunde gelegt wird, sofern bei der Wahl die Stimmen der einzelnen Regionen addiert werden.
- 5) Das Szenario 5 „Nachprüfung nur, wenn ein 20% Quorum erreicht wird“ bietet Vorteile, die weiter untersucht werden sollten. Der Hauptvorteil liegt darin, dass Bürgern die Möglichkeit eröffnet wird, sich durch Stimmenthaltung implizit für einen schnellen Verfahrensfortschritt auszusprechen. Die als realistisch angesehene „Toleranz“ für ein Endlager kann so angemessen ausgedrückt werden.
- 6) Nach sorgfältiger Überlegung kommt die Unterarbeitsgruppe zu dem Schluss, dass ... ! zu diskutieren !
- 7)

Teil B Nachprüfverfahren ohne Abstimmungen

In der AG 1 wurde diskutiert, ob das Recht Nachprüfungen auszulösen ausschließlich Gremien und Einzelpersonen zugemessen werden sollte.

Grundsätzlich kann dies sinnvoll sein und trägt in vielen Verfahren dazu bei, Sachentscheidungen zu qualifizieren. Beispiele sind parlamentarische Anfragen der Oppositionsparteien, Einwendungen in Planfeststellungsverfahren etc.

Bei konfliktreichen Situationen zeigen sich in der Praxis jedoch Schwächen solcher Eingabeverfahren. Gremien werden dann gerne als bürgerfern wahrgenommen, Einzelpersonen werden als Vertreter von Partikularinteressen abgewiesen. In einer solchen Situation kann durch eine Abstimmung, die die realen Mehrheitsverhältnisse offen legt, Klarheit geschaffen werden und Befriedung erreicht werden.

Auf eine Abstimmung in den Regionen sollte daher bei einer so konfliktbeladenen Frage nicht verzichtet werden.

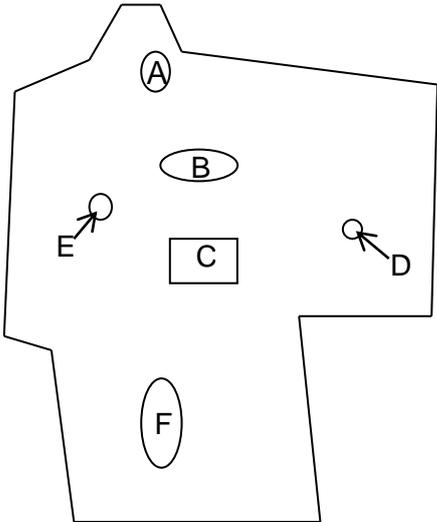


Abbildung 1: Darstellung der Abstimmungsregionen (Prinzipdarstellung)

Tabelle 1: Szenarienanalyse zum Vorschlag, die Wahlbevölkerung in 6 Regionen gemeinsam abstimmen zu lassen. Version 1

		Szenario 1					Szenario 2				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Region	Wahlberechtigte	Wahlbeteiligung	Wählerstimmen	Anteil Ja-Stimmen	Anzahl Ja-Stimmen	Annahme Wahlvorschlag	Wahlbeteiligung	Wählerstimmen	Anteil Ja-Stimmen	Anzahl Ja-Stimmen	Annahme Wahlvorschlag
		[%]		[%]			[%]		[%]		
A	50000	40	20000	55	11000	ja	50	25000	20	5000	nein
B	80000	40	32000	60	19200	ja	50	40000	20	8000	nein
C	110000	40	44000	55	24200	ja	30	33000	55	18150	ja
D	140000	40	56000	60	33600	ja	30	42000	55	23100	ja
E	170000	40	68000	55	37400	ja	30	51000	55	28050	ja
F	200000	40	80000	60	48000	ja	30	60000	55	33000	ja

300000 57,8 % 173400 ja 251000 45,9% 115300 nein

		Szenario 3					Szenario 4				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Region	Wahlberechtigte	Wahlbeteiligung	Wählerstimmen	Anteil Ja-Stimmen	Anzahl Ja-Stimmen	Annahme Wahlvorschlag	Wahlbeteiligung	Wählerstimmen	Anteil Ja-Stimmen	Anzahl Ja-Stimmen	Annahme Wahlvorschlag
		[%]		[%]			[%]		[%]		
A	50000	40	20000	55	11000	ja	30	15000	40	6000	nein
B	80000	40	32000	60	19200	ja	30	24000	40	9600	nein
C	110000	40	44000	55	24200	ja	30	33000	45	14850	nein
D	140000	40	56000	60	33600	ja	30	42000	45	18900	nein
E	170000	40	68000	55	37400	ja	30	51000	60	30600	ja
F	200000	50	100000	30	30000	nein	30	60000	60	36000	ja

320000 48,6% 155400 nein 225000 51,5% 115950 ja
