

## Auswertung verschiedener Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umfeld kerntechnischer Anlagen und Einrichtungen

Studie für das  
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft  
Baden-Württemberg

Darmstadt,  
18.04.2016

### **Autorinnen und Autoren**

Beate Kallenbach-Herbert  
Dr. Bettina Brohmann  
Christian Küppers  
Silvia Schütte  
Angelika Spieth-Achtnich

### **Geschäftsstelle Freiburg**

Postfach 17 71  
79017 Freiburg

#### **Hausadresse**

Merzhauser Straße 173  
79100 Freiburg  
Telefon +49 761 45295-0

### **Büro Berlin**

Schicklerstraße 5-7  
10179 Berlin  
Telefon +49 30 405085-0

### **Büro Darmstadt**

Rheinstraße 95  
64295 Darmstadt  
Telefon +49 6151 8191-0

[info@oeko.de](mailto:info@oeko.de)  
[www.oeko.de](http://www.oeko.de)



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>12</b>
<b>2. Anlass und fachliche Einordnung der Begutachtung</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Anlass</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Fachliche Einordnung der Begutachtung</b>	<b>13</b>
2.2.1. Verschiedene Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung	15
2.2.2. Zeitpunkt formeller Beteiligungsmaßnahmen	18
2.2.3. Integration informeller Beteiligungsmaßnahmen in formelle Verfahren	20
<b>3. Bewertungsgrundlagen</b>	<b>22</b>
<b>4. Auswertung der Erfahrungen zu den durchgeführten Beteiligungsmaßnahmen</b>	<b>24</b>
<b>4.1. Scoping</b>	<b>26</b>
4.1.1. Überblick über die Maßnahme	26
4.1.2. Information der Öffentlichkeit im Kontext des Scopings	27
4.1.3. Möglichkeiten für Dialog, Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung	28
4.1.4. Diskussion der formellen Zieldefinition	29
4.1.5. Schlussfolgerungen zum Beitrag des Scopings zur Umsetzung der Beteiligungsziele	29
<b>4.2. Erörterungstermin</b>	<b>30</b>
4.2.1. Überblick über die Maßnahme	30
4.2.2. Information der Öffentlichkeit im Kontext der Erörterung	31
4.2.3. Möglichkeiten für Dialog, Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung	33
4.2.4. Schnittstellen formeller und informeller Maßnahmen	34
4.2.5. Diskussion der formellen Zieldefinition	36
4.2.6. Schlussfolgerungen zum Beitrag des Erörterungstermins zur Umsetzung der Beteiligungsziele	37
<b>4.3. Informationskommissionen zu den Kernkraftwerken Philippsburg und Neckarwestheim</b>	<b>38</b>
4.3.1. Überblick über die Maßnahme	38
4.3.2. Zusammensetzung und Häufigkeit der Sitzungen	39
4.3.3. Information der Mitglieder der Informationskommissionen und der Öffentlichkeit sowie behandelte Themen	41
4.3.4. Beteiligung an der Entscheidungsfindung	44
4.3.5. Möglichkeiten für einen Dialog und dessen Qualität	45

4.3.6.	Organisatorische Aspekte der Informationskommissionen	46
4.3.7.	Diskussion der Zieldefinition gemäß den Geschäftsordnungen	47
4.3.8.	Schlussfolgerungen zum Beitrag der Informationskommissionen zur Umsetzung der Beteiligungsziele	48
<b>4.4.</b>	<b>Bürgerdialog der EnKK</b>	<b>49</b>
4.4.1.	Überblick über die Maßnahme	49
4.4.2.	Information der Öffentlichkeit	50
4.4.3.	Möglichkeiten für Dialog, Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung	51
4.4.4.	Zusammenfassung	51
<b>4.5.</b>	<b>Informationsveranstaltung zum Abbau Kernkraftwerk Obrigheim</b>	<b>52</b>
4.5.1.	Überblick über die Maßnahme	52
4.5.2.	Information der Öffentlichkeit	52
4.5.3.	Möglichkeiten für Dialog, Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung	53
4.5.4.	Schlussfolgerungen	54
<b>4.6.</b>	<b>Mediationsverfahren zum Neubau des Flügels M des ITU</b>	<b>55</b>
4.6.1.	Überblick über die Maßnahme	55
4.6.2.	Organisatorische Aspekte des Verfahrens	56
4.6.3.	Information der Öffentlichkeit	57
4.6.4.	Möglichkeiten für Dialog	58
4.6.5.	Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung	59
4.6.6.	Schlussfolgerungen zum Beitrag der Mediation zur Umsetzung der Beteiligungsziele	60
<b>5.</b>	<b>Beteiligungsverfahren in anderen Rechtsgebieten</b>	<b>62</b>
<b>5.1.</b>	<b>Atomrecht - Rechtliche Grundlagen des Verfahrens zur Stilllegung von Kernkraftwerken</b>	<b>62</b>
<b>5.2.</b>	<b>Immissionsschutzrecht</b>	<b>65</b>
5.2.1.	Rechtliche Grundlagen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zur Errichtung und Betrieb eines Kohlekraftwerks	65
5.2.2.	Praxisbeispiel: E.ON Staudinger-Kraftwerk in Hessen	67
<b>5.3.</b>	<b>Energiewirtschaftsrecht / Netzausbau</b>	<b>68</b>
5.3.1.	Rechtliche Grundlagen eines Planfeststellungsverfahrens zur Errichtung einer Stromtrasse für Höchstspannungsleitungen	68
5.3.2.	Praxisbeispiele: Neubau 380kV-Leitung Ganderkesee – St. Hülfe und Ostküstenleitung	70
<b>5.4.</b>	<b>Raumordnungsrecht</b>	<b>72</b>
5.4.1.	Rechtliche Grundlagen des Raumordnungsverfahrens zum Bau eines Pumpspeicherkraftwerkes	72
5.4.2.	Praxisbeispiel: Pumpspeicherkraftwerk (PSW) Atdorf	74

<b>5.5.</b>	<b>Schlussfolgerungen für das Beteiligungsverfahren im Bereich der Kerntechnik</b>	<b>76</b>
<b>6.</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den Beteiligungsmaßnahmen</b>	<b>79</b>
<b>6.1.</b>	<b>Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Umsetzung der Beteiligungsziele</b>	<b>79</b>
<b>6.2.</b>	<b>Hinweise zu weiteren Optimierungspotenzialen von Beteiligungsmaßnahmen</b>	<b>81</b>
6.2.1.	Maßnahmenunabhängige Schlussfolgerungen und Hinweise	81
6.2.2.	Maßnahmenbezogene Schlussfolgerungen und Empfehlungen	85
<b>6.3.</b>	<b>Hinweise auf möglichen Anpassungsbedarf einschlägiger regulatorischer Grundlagen</b>	<b>88</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>92</b>
	<b>Anhang 1 Themenschwerpunkte der Telefoninterviews (Arbeitspaket 2)</b>	<b>95</b>
	<b>Anhang 2 Tagesordnung für den Fachworkshop (Arbeitspaket 4)</b>	<b>97</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1:	Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖGUT 2005, S. 9)	16
Abbildung 2-2:	Projekt- und Kommunikationsmanagement, aus (Brettschneider 2014, S. 23)	17
Abbildung 2-3:	Differenzierung von Akteuren bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖGUT 2005, S. 6)	20

## Zusammenfassung

Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg hat das Öko-Institut die in den letzten Monaten und Jahren im Kontext kerntechnischer Anlagen und Einrichtungen in Baden-Württemberg eingesetzten Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht. Das Ziel war es, die Maßnahmen hinsichtlich der Erreichung definierter Beteiligungsziele zu bewerten und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Analysen umfassten

- formelle Beteiligungsmaßnahmen, die im atomrechtlichen Regelwerk bzw. in den rechtlichen Grundlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung verankert sind:
  - Erörterungstermine zur ersten Stilllegung- und Abbaugenehmigung für die Kernkraftwerke Philippsburg 1 (KKP 1) und Neckarwestheim I (GKN I)
  - UVP-Scoping-Termine zu o.g. Verfahren, sowie
- informelle Beteiligungsmaßnahmen, für die keine gesetzliche Verpflichtung oder regulatorische Grundlage besteht:
  - Bürgerdialog der EnKK zu den geplanten Abfallzwischenlagern und Reststoffbearbeitungszentren KKP und GKN
  - Informationsveranstaltung zum Abbau Kernkraftwerk Obrigheim
  - Mediationsverfahren zum Neubau des Flügels M des Instituts für Transurane (ITU)
  - Informationskommissionen zu den Kernkraftwerken Philippsburg und Neckarwestheim.

Die Auswertung der genannten Beteiligungsverfahren und Formate erfolgte unter Anwendung folgender Methoden:

- Recherche, Aufbereitung und Auswertung von Unterlagen,
- Durchführung und Auswertung von Telefoninterviews mit Beteiligten,
- Vergleich mit Beteiligungsmaßnahmen in anderen Rechtsgebieten sowie
- Reflektion von Erfahrungen und Erwartungen Beteiligter in einem Fachworkshop.

Für die Bewertung der Maßnahmen wurden folgende Beteiligungsziele herangezogen:

- Bezüglich der Information und Wirkung der Informationsvermittlung sind die Ziele
  - einen möglichst großen Teil der betroffenen Bevölkerung, insbesondere der interessierten Öffentlichkeit, über **realistische Risiken, die durch kerntechnische Einrichtungen oder darauf bezogene künftige Entwicklungen entstehen könnten** zu informieren,
  - über das bisherige und vorgesehene **Handeln der Überwachungsbehörde und der Anlageninhaber** zu informieren sowie
  - über **fachtechnische und rechtliche Zusammenhänge** zu informieren
- Durch die Vermittlung von Informationen sollten Möglichkeiten und Optionen von Betroffenen erweitert werden, um

- **Erkenntnisse über potenzielle Beeinträchtigungen** – auch nach subjektiver Einschätzung – zu gewinnen;
- mit der Überwachungsbehörde und dem Anlageninhaber in einen **Dialog** treten zu können;
- die **Anliegen gegenüber der Überwachungsbehörde so einzubringen**, dass sie bei den Entscheidungen berücksichtigt werden können;
- weitergehende **Transparenz** der Entscheidungsfindung auch mit Blick auf die weitere Behandlung der Anliegen der Betroffenen zu gewinnen.

Zu berücksichtigen ist, dass das Erreichen von Beteiligungszielen immer unter Einbeziehung der insgesamt zu einem Vorhaben durchgeführten Informations-, Dialog- und Beteiligungsmaßnahmen bewertet werden sollte. Gleichwohl können auf Basis der jeweils einschlägigen Kriterien auch die angewandten Einzelmaßnahmen analysiert und im Hinblick auf Verbesserungspotenziale bewertet werden.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Beteiligungsziele erbrachten die Analysen folgende Schlussfolgerungen:

- Stilllegungs- und Abbaugenehmigung für KKP 1 und GKN I:

In diesen beiden Vorhaben wurden die beiden formellen Maßnahmen, UVP-Scoping-Termin sowie Öffentlichkeitsbeteiligung mit schriftlichen Einwendungen und anschließendem Erörterungstermin, durch die Infokommissionen als informelle Maßnahme ergänzt. Auch die vom Betreiber durchgeführten Bürgerdialoge zu den geplanten Abfall-Zwischenlagern und Reststoffbehandlungszentren, hatten Schnittstellen zu den Stilllegungsprojekten. Die Bürgerdialoge umfassten wiederum mehrere Einzelmaßnahmen der schriftlichen und persönlichen Informationsvermittlung sowie des Dialogs.

Die Beteiligungsziele werden insgesamt mit dem genannten Maßnahmenbündel erreicht. Optimierungspotenzial wurde nur in Details der Umsetzung einzelner Maßnahmen identifiziert.

- Errichtung und Betrieb der Abfall-Zwischenlager und Reststoffbehandlungszentren für KKP und GKN:

Für diese Einrichtungen hatte die UVP-Vorprüfung keine UVP-Pflicht ergeben, sodass auch keine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen war. Seitens der Behörde wurde daher darauf hingewirkt, dass vom Betreiber ein „Bürgerdialog“, bestehend aus verschiedenen Informations- und Dialogmaßnahmen, durchgeführt wurde. Dieser wurde durch die Behandlung der Thematik in den Infokommissionen flankiert.

Die Maßnahmen waren insgesamt geeignet, die Ziele der Information und des Dialogs zu erfüllen. Da es sich um informelle, vom Betreiber durchgeführte Maßnahmen handelte, ist die Transparenz über die Berücksichtigung von Anliegen bei der behördlichen Entscheidung als geringer einzuschätzen als bei formellen Maßnahmen mit einem verbindlich geregelten Ablauf.

Die gemeinsame Behandlung der Entsorgungseinrichtungen mit dem (dafür ursächlichen) Stilllegungsprojekt in einem formellen Beteiligungsverfahren (Erörterungstermin) wäre im Sinne einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Verbesserung der Transparenz wünschenswert. Die derzeitige Gesetzeslage liefert dafür jedoch keine verbindliche Grundlage.

- Abbau des Kernkraftwerks Obrigheim:

Zu diesem Vorhaben wurde eine Informationsveranstaltung durchgeführt, die nicht durch andere Maßnahmen flankiert war.

Im Wesentlichen ist festzustellen, dass die Maßnahme einen Rahmen bot, Informationen zu vermitteln, Anliegen vorzubringen und zu diskutieren. Aufgrund des fortgeschrittenen Standes des Rückbauprojekts (3. Abbaugenehmigung) waren der Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Realisierung des Stilllegungsvorhabens und somit auch die Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung gering.

Gleichwohl könnte eine formelle Beteiligung mit Erörterungstermin auch bei Genehmigungen im fortgeschrittenen Verfahrensstand zu einer weiteren Optimierung der Beteiligungsmöglichkeiten beitragen – insbesondere, wenn wie im vorliegenden Fall ein Erörterungstermin zu Beginn (mangels Einwendungen oder aus sonstigen Gründen) nicht stattgefunden hat.

- Neubau des Flügels M des ITU:

Zu diesem Vorhaben wurde ein mehrmonatiges Mediationsverfahren durchgeführt, das nicht durch weitere Maßnahmen flankiert wurde.

Das Mediationsverfahren bot sowohl die Möglichkeit für eine umfangreiche Information als auch zum Dialog und zum Einbringen von Anliegen aus der Öffentlichkeit. Da die Mediation frühzeitig stattfand, war auch Spielraum für Änderungen des geplanten Vorhabens gegeben. Hinsichtlich des Ziels der weitergehenden Transparenz über die Entscheidungsfindung wäre eine zeitliche und prozedurale Kopplung von Mediationsverfahren und Genehmigungsentscheidungen hilfreich, um den Einfluss der Mediationsergebnisse auf die Entscheidungsfindung sichtbarer zu machen.

Die durchgeführten Beteiligungsmaßnahmen zeigen insgesamt, dass die Kriterien zur Information, zum Dialog und zur Offenheit gegenüber Anregungen und Hinweisen aus der Öffentlichkeit weitgehend adressiert werden. Eine weitergehende Transparenz über die Berücksichtigung von Anregungen in der Entscheidungsfindung konnte in einigen Projekten ebenfalls erreicht werden. In der Gesamtheit der Beteiligungsmaßnahmen zeigen sich Offenheit und Flexibilität des Umweltministeriums Baden-Württemberg im Hinblick auf neue Formate und Beteiligungsoptionen sowie das Bemühen um Vertrauensaufbau in der Kommunikation.

Zur Unterstützung einer weiteren Optimierung der Beteiligung wurden einige maßnahmenunabhängige sowie maßnahmenpezifische Hinweise abgeleitet.

Die maßnahmenunabhängigen Hinweise lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Qualität von Unterlagen und Informationen
  - In Genehmigungsverfahren sollten die für die Öffentlichkeit verfügbaren Unterlagen eine vertiefte Information, auch in einem hohen technischen Detaillierungsgrad, ermöglichen.
  - Wesentliche Informationen über ein Vorhaben sollten in allgemeinverständlicher Form übersichtlich zusammengefasst und illustriert werden.
  - Die Aufgaben und die Rolle der Behörde sowie der Ablauf und der Stand eines Genehmigungsverfahrens, einschließlich der Beteiligungsmaßnahmen, sollten ebenfalls in allgemeinverständlicher Form präsentiert werden.
  - Mittels eines kommentierten Verzeichnisses sollte die Struktur der Unterlagen verdeutlicht und der Überblick erleichtert werden.
- Über die Bereitstellung im Internet hinaus sollte die Verfügbarkeit von Unterlagen für die Öffentlichkeitsbeteiligung weiter verbessert werden, indem Formate verwendet werden, die sowohl das Ausdrucken als auch das Anbringen persönlicher Kommentare oder Markierungen ermöglichen.

- Eine möglichst sachliche Informationen durch die Medien insbesondere bei längerfristigen Projekten / Verfahren kann durch folgende Maßnahmen unterstützt werden:
  - Die beteiligten Behörden sowie die Informationskommissionen sollten regelmäßig und anlassbezogen in Pressemitteilungen über aktuelle Entwicklungen berichten.
  - Der vorhandene sachliche Kenntnisstand von Journalisten sollte durch kontinuierliche Kontakte der Behörde und Hintergrundgespräche gepflegt und ausgebaut werden.
- Information der Bevölkerung über Risiken
  - Kommunikationsziele hinsichtlich der Information der (allgemeinen) Öffentlichkeit sollten eher an der Vermittlung der wesentlichen potenziellen Beeinträchtigungen der Bevölkerung ausgerichtet werden, da die Vermittlung von Risiken der Kernenergie eine schwer objektivierbare Größe darstellt.
  - Da die vertiefte Information der (allgemeinen) Öffentlichkeit erhebliche finanzielle Ressourcen erfordert, sollte in jedem Einzelfall entschieden werden, welche Breite der Zielgruppe bei der Informationsvermittlung angestrebt wird.
  - Durch Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen über grundsätzliche kerntechnische Fragestellungen, die auch auf das Spektrum unterschiedlicher wissenschaftlicher Einschätzungen hinweisen, trägt die Behörde zur Informationsvermittlung über nicht projektbezogene Belange bei.
- Die Behörde trägt zur Erhöhung der Transparenz bei, indem sie bei allen Beteiligungsmaßnahmen die Zielsetzungen, Wirksamkeit und Einbettung in das Verfahren der Entscheidungsfindung ausreichend klar, umfassend verständlich und für alle Beteiligten wahrnehmbar kommuniziert.
- Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten in transparenter Weise, aktiv und so zeitnah wie möglich darüber informiert werden, welche Ergebnisse einer Beteiligungsmaßnahme in die Entscheidung aufgenommen wurden und welche aus welchen Gründen nicht berücksichtigt wurden.

Für alle genannten Aspekte des Kommunikationsmanagements (Themenauswahl, Zielgruppenbezug, Timing, Medienauswahl) sollte ein professionelles Kommunikationskonzept entwickelt werden, auf dessen Grundlage kontinuierlich und nicht nur kurzfristig anlassbezogen Informationen bereitgestellt werden. Auch der Vorschlag eines Kommunikationsbeauftragten, wie er in anderen Verfahrenskontexten (wie Aufbau und Umsetzung der Windenergie) in Baden-Württemberg diskutiert wird, ist in diesem Zusammenhang zu prüfen. Informationsangebote sind auf ihre Qualität und Wirksamkeit hin zu evaluieren – es sollte in regelmäßigen Abständen erhoben werden, ob die angebotenen Informationen die gewünschte Zielgruppe erreicht haben.

Einzelne Hinweise bezüglich der weiteren Intensivierung der Information und Kommunikation können mit einem nennenswerten Aufwand für die Behörde verbunden sein. Die beiden oben genannten Hinweise zur weiteren Erhöhung der Transparenz sind voraussichtlich mit relativ geringem Aufwand verbunden.

Ergänzend zu den aufgeführten Hinweisen wurden für alle in dieser Studie betrachteten Beteiligungsmaßnahmen spezifische Hinweise für potenzielle Optimierungen gegeben. Sie können bei noch laufenden Maßnahmen (Infokommissionen) von den Beteiligten geprüft und ggf. umgesetzt werden. Im Übrigen können sie bei zukünftigen Planungen unter Berücksichtigung der Randbedingungen der jeweiligen Kommunikationskonzepte herangezogen werden.

Bezüglich des bestehenden Rechtsrahmens für die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde festgestellt, dass dieser eine thematische Fokussierung des Scoping und des Erörterungstermins auf die im Kontext des Antragsgegenstands relevanten Aspekte vorsieht, andererseits aber oftmals seitens der Öffentlichkeit der Wunsch besteht, auch grundsätzliche Fragen, z.B. über die Bewertung radiologischer Risiken, zu diskutieren. Um diesem Bedarf zu entsprechen, sollten dem Scoping- und Erörterungstermin möglichst Informations- und Diskussionsmaßnahmen vorangestellt werden, die für die allgemeine Öffentlichkeit zugänglich sind und möglichst auch unterschiedliche fachliche Meinungen einbeziehen.

Die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ nach § 2 Abs. 1 Umweltverwaltungsgesetz (UVwG) des Landes Baden-Württemberg kann hierfür einen geeigneten Rahmen darstellen. Eine weitere Optimierung würde sich ergeben, wenn der Anwendungsbereich auch auf nicht UVP-pflichtige Vorhaben ausgeweitet würde, da die vorliegenden Fälle, z.B. Errichtung und Betrieb der Entsorgungseinrichtungen oder Neubau Flügel M des ITU, zeigen, dass auch in solchen Fällen ein erhebliches Interesse der Öffentlichkeit bestehen kann.

Für die Leitung eines dialogischen Verfahrens zur frühzeitigen Diskussion der Vorhabensplanung sowie grundsätzlicher Fragen empfehlen wir den Einsatz eines externen unabhängigen Moderators, der unter Berücksichtigung der Vorschläge beteiligter Akteure von der zuständigen Behörde ausgewählt wird.

Zur Unterstützung interessierter Initiativen und Verbände schlagen wir vor, die Regelungen zur aktiven Information via Email oder Newsletter in § 6 Abs.2 UVwG von einer „Soll“-Vorschrift in eine verpflichtende Vorgabe weiterzuentwickeln (eine Ausweitung auf die Ebene der einschlägigen Verordnungen des Bundes wäre außerdem erstrebenswert). Die aktive Information sollte außerdem auf interessierte Gruppe erstreckt werden, die nicht als anerkannte Verbände und Initiativen erfasst sind, aber in einem konkreten Verfahren Interesse an einer Beteiligung bekunden.

Zur Förderung eines verstetigten Austauschs in langdauernden Verfahren oder über sicherheitsrelevante Anlagen und Einrichtungen wäre es auch erwägenswert, ein an die Infokommissionen angelehntes Beteiligungsformat rechtlich verbindlich in den einschlägigen Regelwerken des Landes oder Bundes zu verankern.

Die Durchführung eines Erörterungstermins in mehrstufigen Genehmigungsverfahren (z.B. Stilllegungsgenehmigungen für Kernkraftwerke) ist nach den derzeitigen rechtlichen Regelungen in den auf die erste Genehmigung folgenden Genehmigungsschritten nur dann durchzuführen, wenn sich andere potenzielle Auswirkungen des Vorhabens für Mensch und Umwelt ergeben. Im Sinne einer Optimierung von Beteiligungsmöglichkeiten wäre es empfehlenswert, wenn auch ein erhöhter Informations- und Diskussionsbedarf, z.B. bei langdauernden Verfahren oder bei der Genehmigung von Tätigkeiten mit besonderer Sicherheitsrelevanz, die Initiierung einer Beteiligung mit Erörterungstermin begründen könnte. Entsprechende Anpassungen wären in der atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV) oder im Gesetz für die UVP (UVPG) erforderlich.

## 1. Einleitung

Mit Schreiben vom 21.09.2015 hat das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg das Öko-Institut e.V. mit der „Auswertung verschiedener Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung“ beauftragt.

Ziel ist es, die in den letzten Monaten und Jahren im Kontext kerntechnischer Anlagen und Einrichtungen in Baden-Württemberg eingesetzten Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung zu analysieren und zu bewerten sowie Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Im Fokus stehen dabei die folgenden sechs Maßnahmen der Information und des Dialogs:

1. Erörterungstermine zur ersten Stilllegung- und Abbaugenehmigung für die Kernkraftwerke Philippsburg 1 (KKP 1) und Neckarwestheim I (GKN I)
2. UVP-Scoping-Termine zu o.g. Verfahren
3. Bürgerdialog der EnKK
4. Informationsveranstaltung zum Abbau Kernkraftwerk Obrigheim
5. Mediationsverfahren zum Neubau des Flügels M des Instituts für Transurane (ITU)
6. Informationskommissionen zu den Kernkraftwerken Philippsburg und Neckarwestheim.

Die unter 1. und 2. genannten Maßnahmen werden im Folgenden aufgrund ihrer regulatorischen Verankerung im atomrechtlichen Regelwerk bzw. in den rechtlichen Grundlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung als „formelle Maßnahmen“ bezeichnet. Für die unter 3. bis 6. genannten Maßnahmen besteht keine gesetzliche Verpflichtung oder regulatorische Grundlage. Sie werden daher hier als „informelle Maßnahmen“ bezeichnet.<sup>1</sup>

Die Auswertung der genannten Beteiligungsverfahren und Formate erfolgte unter Anwendung folgender Methoden:

- Recherche, Aufbereitung und Auswertung von Unterlagen (AP 1)
- Durchführung und Auswertung von Telefoninterviews mit Beteiligten (AP 2)
- Vergleich mit Beteiligungsmaßnahmen in anderen Rechtsgebieten – Schwerpunkt Erörterungstermin (AP 3)
- Reflektion von Erfahrungen und Erwartungen Beteiligter in einem Fachworkshop (AP 4)
- Erstellung einer Studie zur zusammenfassenden Auswertung (AP 5)

Wir bedanken uns bei allen, die dieses Projekt durch ihre Teilnahme an den Telefoninterviews sowie die engagierte Diskussion im Fachworkshop unterstützt haben.

Die Vorgehensweise zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wird im vorliegenden Gutachten nicht behandelt.

---

<sup>1</sup> Das Verfahren der Umweltmediation ist mittlerweile in § 4 des Umweltverwaltungsgesetzes (UVwG) des Landes Baden-Württemberg vom November 2014 geregelt. Zum Zeitpunkt der Mediation zum ITU-Neubau waren jedoch entsprechende Regelungen noch nicht vorhanden.

## 2. Anlass und fachliche Einordnung der Studie

### 2.1. Anlass

Zu den kerntechnischen Anlagen in Baden-Württemberg wurden in den letzten Jahren unterschiedliche Beteiligungsformate, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Genehmigungsverfahren ansetzen, durchgeführt. In den Verfahren zum Rückbau der Kernkraftwerke Neckarwestheim I (GKN I) und Philippsburg 1 (KKP 1) greifen die Formate formeller und informeller Beteiligungsmaßnahmen aufgrund zeitlicher oder thematischer Überlappung ineinander, sodass hier auch das Zusammenspiel verschiedener Maßnahmen zu betrachten ist.

Ein besonderes Interesse für eine vertiefte Auswertung der Beteiligungsmaßnahmen zu den baden-württembergischen kerntechnischen Anlagen besteht einerseits dadurch, dass die Infokommissionen KKP und GKN, die hier auch zu betrachten sind, noch aktiv sind, sodass bei Bedarf Hinweise für Optimierungspotenzial dort unmittelbar Eingang finden könnten. Andererseits stehen im Zuge des Atomausstiegs bis 2022 auch die Stilllegungen der Blöcke GKN II und KKP 2 sowie bundesweit weiterer Kernkraftwerke sowie Genehmigungsverfahren für Entsorgungsanlagen an. Auch in dieser Hinsicht kann also eine „Zwischenbilanz“ über die Erfahrungen mit Beteiligungsmaßnahmen und zukünftig gegebenenfalls umsetzbares Optimierungspotenzial von Nutzen sein. Dies gilt sowohl für die Umsetzung der seit langem etablierten formellen Beteiligungsmaßnahmen, insbesondere des Erörterungstermins, als auch für die Frage möglicher Implikationen durch die Einführung der „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ sowie für den Umgang mit informellen Informations-, Dialog-, und Beteiligungsmaßnahmen, die die formellen Maßnahmen ergänzen.

Die Durchführung informeller Beteiligungsmaßnahmen ist in der Kerntechnik relativ neu. Es gibt keine „etablierten“ Formate. Insofern besteht einerseits viel Gestaltungsspielraum. Andererseits müssen noch Erfahrungen mit Vor- und Nachteilen bzw. der Eignung von Maßnahmen für bestimmte Phasen des Verfahrens und für bestimmte Beteiligungsziele gesammelt werden. Dazu gehören auch Erfahrungen mit der Integration formeller und informeller Beteiligungsmaßnahmen sowie mit der Kommunikation und Vermittlung von Zweck, Zielen und Randbedingungen von Beteiligungsmaßnahmen. Regelmäßige Auswertungen oder Evaluationen dienen dem Lernen aus Erfahrungen. In der vorliegenden Studie werden daher Erfahrungen, Kritik und Verbesserungsvorschläge zu den einleitend genannten formellen und informellen Beteiligungsmaßnahmen zusammengestellt, ausgewertet und zur Ableitung von Optimierungspotenzial genutzt.

### 2.2. Fachliche Einordnung der Studie

Das folgende Kapitel diskutiert die Einbettung der vorliegenden Studie, ihrer Zielsetzung und der Ergebniserwartung in übergeordnete und grundlegende Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie aktuell im fachwissenschaftlichen und politischen Kontext im Fokus stehen. Dabei wird einerseits auf die Erfahrungen und Anforderungen der letzten Jahre mit großen Infrastrukturplanungen – wie z.B. Stuttgart 21 – aber auch auf laufende Vorhaben der Energiewende rekurriert.

Proteste und zivilgesellschaftlicher Widerstand gegen Bauvorhaben und Infrastrukturprojekte in diesem Zusammenhang sind nicht unüblich in Deutschland (Dunker & Mono 2013). Es ist allerdings auch festzustellen, dass die aktuelle Diskussion um „Wutbürger“ und Politikverdrossenheit im allgemeinen, welche sich auch in vehementeren Widerständen gegen Infrastrukturprojekte und andere Bauvorhaben manifestieren, zu einer neuen – wissenschaftlichen und gesetzgeberischen – Auseinandersetzung mit gesellschaftlichem Protest geführt hat (Althaus 2012). Als Resultat wird Instrumenten der Bürgerbeteiligung in öffentlichen Planungsverfahren zunehmend

mehr Raum gegeben. Offen bleibt jedoch die Frage, ob dieser quantitative Zuwachs an Beteiligung auch mit einem qualitativen Mehrwert einhergeht. Um sich der Beantwortung dieser Frage anzunähern, ist es zunächst ratsam, einen Blick auf die Hintergründe und Motivationen derer zu legen, die sich am Protest beteiligen bzw. diesen aktiv vorantreiben. Oft wird in der Literatur von einer „Entfremdung zwischen Vertretern und Vertretenen, zwischen Politik und Bürgerschaft, zwischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen“ (Renn 2013) gesprochen. Diese Legitimitätskrise lässt sich maßgeblich auf folgende Punkte zurückführen:

- **Ungleichverteilung von Risiken und Nutzen:** Bei den meisten Vorhaben trägt ein vergleichsweise kleiner Bevölkerungsteil die Risiken bzw. die sozialen und ökologischen Kosten. Diesem steht eine in der Regel anonym bleibende Anzahl an Begünstigten entgegen. Gerade bei hochkomplexen Großprojekten, wie etwa dem Ausbau des Stromnetzes, führt diese Konstellation bei den Betroffenen zum „Dilemma konzentrierter Kosten und diffusen Nutzens“ (Althaus 2012), was sich abschließend in einer „wahrgenommenen Verletzung des Fairnessprinzips“ (Renn 2013) äußert.
- **Die Notwendigkeit von Vorhaben bzw. bestimmter Teilelemente ist auch unter Fachleuten umstritten:** Öffentlich geführte (Fach-)Diskussionen um Großprojekte wie beispielsweise Stuttgart 21 zeigen, dass bei komplexen Vorhaben oftmals keine einhellige Expertenmeinung im Hinblick auf Kosten, Nutzen und Risiken solcher Projekte existiert. Durch diesen Umstand findet eine Abwertung von „Sachwissen als potentiell integrative Kraft für den Ausschluss von Behauptung“ (Renn 2013) statt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass Fachwissen bei Großvorhaben in der Regel entweder von den Verfahrensträgern oder deren Gegnern zur Verfügung gestellt wird und somit der Vorwurf der Abhängigkeit im Raum steht. Dies führt letztendlich dazu, dass sich Betroffene immer weniger auf Expertenmeinungen verlassen. Somit ist bei der Information von Beteiligten und der Bereitstellung von Fachwissen die Unabhängigkeit der Experten als außerordentlich wichtig einzustufen. Allerdings ist es oft schwierig von „völlig neutralem“ oder „objektivem“ Fachwissen zu sprechen (Fineberg & Stern 1996).
- **Protest gegen zentralistische und „technokratische“ Vorhabenplanung:** Die beschriebene wachsende Skepsis hinsichtlich Experten und Politik bedingt ebenso ein allgemeines Misstrauen gegenüber zentral gesteuerten Planungsprozessen. Was sich im unmittelbaren Lebensumfeld abspielt, entzieht sich zunehmend der persönlichen Einflussosphäre und Kontrolle. Gefühlt – für die Betroffenen – finden lokale Belange keine Beachtung in Planungsprozessen. Da sich diese Muster anhand zahlreicher Beispiele aus der Vergangenheit zu wiederholen scheinen, wird jedes Vorhaben als von außen aufgezwungen und potentiell gefährlich für die eigene Lebensumwelt wahrgenommen. Das Resultat ist ein ausgeprägtes „Freund-Feind-Schema“ (Althaus 2012), in dem kein Platz für konstruktive Mittelpositionen existiert.
- **Wunsch nach mehr Teilhabe und Mitspracherecht:** Im Zusammenspiel mit den genannten Faktoren entwickelt sich vor allem mit wachsendem ökonomischem Wohl- und Bildungsstand Protest gegen die Art und Weise, wie Beschlüsse getroffen werden. In diesem Kontext weisen zahlreiche Autoren darauf hin, dass aus Protest- bzw. Akzeptanzgesichtspunkten der Prozess der Entscheidungsfindung mindestens genauso wichtig ist wie die Resultate einer Entscheidung. (Endruweit 2002; Peters & Slovic 1996)

Die genannten Punkte sind grundlegende Faktoren, um Bürgerbeteiligung bei der Planung und Umsetzung von (Groß-)Projekten zu bewerten und letztendlich optimieren zu können. Sie verdeutlichen auch, dass Wissen und Transparenz zentrale Bausteine auf dem Weg zu mehr Akzeptanz des Entscheidungsprozesses – nicht zwangsläufig der Entscheidung selbst – sind.

Es zeigt sich in aktuellen Arbeiten und Auswertungen (Brettschneider 2014; Roßnagel et al. 2014), dass es – insbesondere mit Blick auf die Umsetzung dieser anstehenden großen Infrastruktur-

projekte – ohne Berücksichtigung der jeweiligen lokalen und regionalen Bedingungen zu schwer lösbaren Konflikten kommen kann. Auch Akzeptanzprobleme entstehen – wie oben ausgeführt – als Reaktion „auf schwer nachvollziehbare, in der Begründung angreifbare oder in ihren Auswirkungen ambivalente Planungsvorhaben“ (acatech 2016, S.7). Kerntechnische Anlagen und ihr Rückbau gehören sicherlich auch in die letztgenannte Kategorie – zumindest in der Wahrnehmung lokaler Akteure, die eine temporär erhöhte Belastungssituation befürchten. Die Praxis zeigt immer wieder, dass nur eine intensive Auseinandersetzung mit den Befürchtungen und Reaktionen der Bürger das kreative Entwickeln sozialverträglicher Lösungen erlaubt, die auch auf informellen Verfahren und Offenheit für neue Optionen aufsetzen müssen (vgl. Roßnagel et al. 2014; Renn et al. 2014).

Es steht eine Reihe von formellen Beteiligungsverfahren für die Planung von Infrastrukturvorhaben zur Verfügung – diese sind beispielsweise im Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren verankert. Sie finden im Kontext der Planung und Genehmigung von Vorhaben statt, sind aber per se nicht als Dialoginstrumente mit der Öffentlichkeit konzipiert – was auf Betroffenenseite gelegentlich jedoch „erwartet“ wird und zu Missverständnissen zwischen Betreiber, Betroffenen und Behörde führt. Um den Ansprüchen der Öffentlichkeit gerecht zu werden, bedarf es einer gelungenen Verschränkung formeller und informeller Beteiligungs- und Kommunikationsprozesse. Dabei erscheint es als besondere Herausforderung, die Schnittstellen zwischen den formellen und informellen Beteiligungsformaten so zu gestalten, dass Prozessabläufe und Entscheidungen sich gegenseitig ergänzen und jeweils aneinander anschlussfähig gestaltet werden.

Eine gelungene Partizipationsstrategie sollte dabei die Ansprüche und das Wertesystem der Bevölkerung erfassen und präzisieren. Hierzu müssen die verschiedenen Beiträge (von Bürgern und Interessenvertretern) so aufbereitet werden, dass sie maßgebliche gesellschaftliche Werte widerspiegeln (d.h. Repräsentanz erlauben) und in den Prozess der politischen Entscheidung respektive der konkreten Ausgestaltung tatsächlich Eingang finden.

Diese kurzen Hinweise aus dem fachlichen Diskurs (vgl. acatech 2016) zur Partizipation in der Energiewende – für die der Rückbau kerntechnischer Anlagen ein zentraler Aspekt ist – zeigen, dass eine gesellschaftlich tragfähige und sozialverträgliche Ausgestaltung der Energiewende mit entsprechenden Schnittstellen an den formellen und informellen Prozessen sowie mit einer angemessenen Rollenverteilung der involvierten Akteure eine situationsgerechte Form der Beteiligung und Kommunikation erfordert.

Im Vordergrund der folgenden Betrachtung stehen exkursorisch daher vor allem Überlegungen der Differenzierung und geeigneten Passung von Beteiligungsmaßnahmen – je nach Kategorie und Anforderung (wie sie das Stufenmodell von ÖGUT und die VDI Richtlinie 7001 intendieren).

Dazu gehören die Auswahl geeigneter Instrumente (Einzelelemente von Maßnahmen) und das angemessene Timing des Angebots von Maßnahmen (Fragen von Start und Dauer). Von besonderem Interesse sind außerdem die Gestaltung und Abstimmung von Schnittstellen zwischen formellen und informellen Maßnahmen.

### **2.2.1. Verschiedene Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Der Grad der Interaktion und die sich daraus ergebenden Einflussmöglichkeiten stellen wesentliche Merkmale von Beteiligungsmaßnahmen dar.

Die folgende Abbildung 2-1 zeigt eine schematische Darstellung eines dreistufigen Modells der Beteiligung gemäß (ÖGUT 2005). Die drei Stufen lassen sich folgendermaßen einordnen: die erste Stufe der „Information“ stellt eine einseitige Aktion der Einweg-Kommunikation dar, während

„Konsultation“ darauf ausgerichtet ist, Meinungen der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu nehmen, ohne dazu jedoch einen vertieften Austausch herbeizuführen. In der Stufe der hier als „Mitbestimmung“ bezeichneten Beteiligung finden sich Maßnahmen, die eine vertiefte Befassung und einen intensiven Austausch aller Beteiligten ermöglichen. Die Maßnahmen und Instrumente dieser Stufe sollten grundsätzlich geeignet sein, einen Einfluss auf die Entscheidungsfindung auszuüben.

**Abbildung 2-1: Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖGUT 2005, S. 9)**



Die schematische Darstellung deutet an und baut damit auf Erfahrungen der Praxis auf, dass in der Regel Verfahren der einzelnen Stufen miteinander kombiniert werden sollten, um zu einem qualitativ höherwertigen Ergebnis zu gelangen (vgl. dazu das Sachplanverfahren in der Schweiz, siehe auch Hocke & Kuppler 2015). Eine höhere Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst nicht per se geeignetere oder verbindlichere Maßnahmen, sondern kann nur dann effektiv wirksam werden, wenn sie durch Maßnahmen der darunterliegenden Stufen fundiert ist.

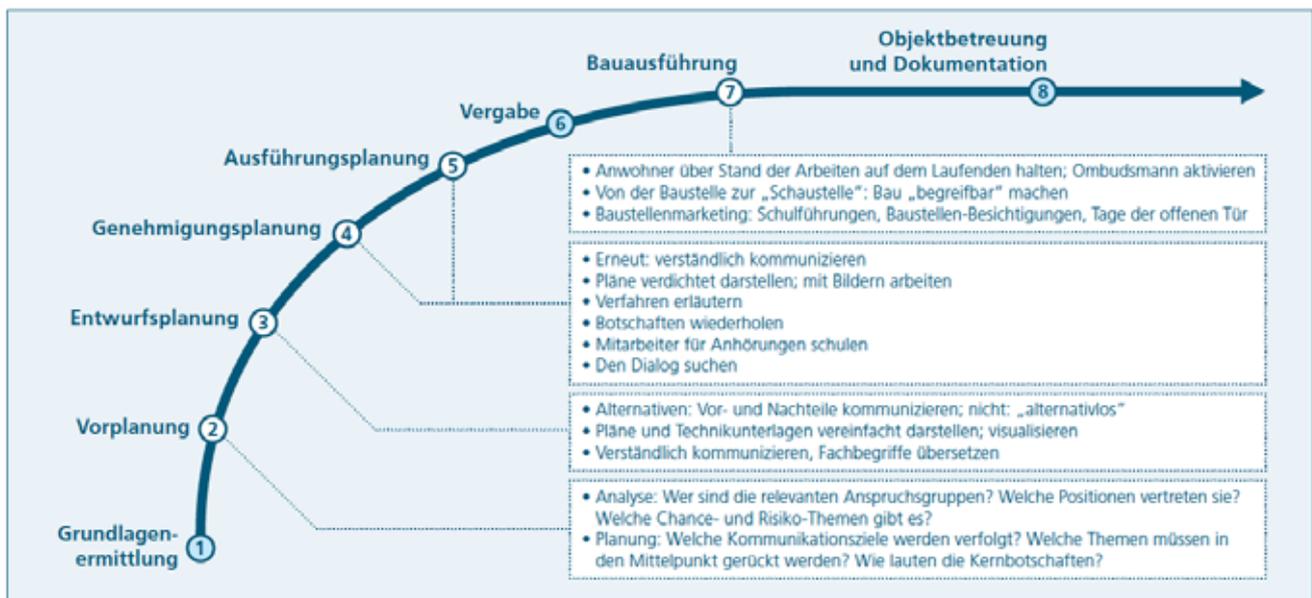
Ferner sind die tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten in Beteiligungsverfahren auch immer davon abhängig, welche Spielräume hinsichtlich der Realisierung eines Vorhabens bestehen. Planungsvorhaben in einer frühen Phase (z.B. Stromtrassen) verfügen grundsätzlich noch über große Gestaltungsspielräume hinsichtlich Trassenverlauf und –ausführung. In kerntechnischen Genehmigungsverfahren, bei denen es sich um eine gebundene Entscheidung einer Behörde handelt, die eng am technischen Regelwerk zu orientieren ist, ist der Gestaltungsspielraum naturgemäß erheblich geringer. Dies schlägt sich entsprechend auch auf die möglichen Wirkungen von Beteiligung aus, die hinsichtlich der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung begrenzt ist.

Das dreistufige Beteiligungsmodell wurde mittlerweile auch in eine VDI-Richtlinie 7001 zur Öffentlichkeitsbeteiligung aufgenommen (VDI 2014). Die Richtlinie adressiert Vorhabenträger, Planer, Projektsteuerer und Unternehmen ebenso wie Behörden, aber auch Verbände und Bürgerinitiativen (vgl. Brettschneider 2014). Die hier aufgestellten „Allgemeinen Anforderungen an gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung“ sowie die „Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in den Leistungsphasen der Ingenieurplanung“ formulieren damit verbindliche Standards für die Planer und Vorhabenträger. Sie weisen darauf hin, dass eine durchdachte Kommunikationsstrategie mit aufeinander abgestimmten Informations-, Konsultations-

und Mitgestaltungsinstrumenten schlussendlich auch den Handlungsspielraum der Vorhabenträger vergrößern kann und sowohl Zeit als auch Geld sparen hilft – wenn die Planung dadurch besser abgesichert ist (Brettschneider 2014). Diese zehn von Brettschneider „Grundregeln“ genannten Aspekte umfassen eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung (1), klare Rahmenbedingungen (2), frühzeitige Einbeziehung der Bürger (3), umfassende Faktenklärung (4), Einbeziehung von unterschiedlichen Interessen (5), professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz (6), Klarheit über den Umgang mit Ergebnissen (7), Transparenz der Finanzierung (8), verständlich kommunizieren (9), Vielfalt der genutzten Kommunikationsinstrumente (10).

Brettschneider (2014) erläutert die einzelnen Aspekte ausführlich und weist auf die Notwendigkeit eines Kommunikationsmanagements hin, das ebenfalls frühzeitig und nach entsprechenden Standards vorbereitet werden muss. Das Management folgt – für eine bauliche Maßnahme und deren Vorarbeiten – hier insgesamt acht Phasen, wie die folgende Abbildung zeigt.

**Abbildung 2-2: Projekt- und Kommunikationsmanagement, aus (Brettschneider 2014, S. 23)**



Diese hier skizzierten Kommunikationserfordernisse sind an die jeweils spezifischen Bedingungen bestimmter Vorhaben anzupassen. Für die Kommunikation im Kontext von Genehmigungsverfahren für kerntechnische Anlagen und Einrichtungen sind neben den Anforderungen für die Grundlagenermittlung (1) sicherlich die für die Phase „Genehmigungsplanung“ (4) adressierten Aspekte Dialog, Verständlichkeit, Erläuterung und Schulung von besonderer Bedeutung. Sie betreffen – wie oben angesprochen – sowohl die Vorbereitungen und Verfahrensbeiträge der Antragsteller als auch der Behörden.

Als Hintergrund für die Einordnung jeder – gelingenden oder misslingenden – Risikokommunikation wird das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen und Akteure diskutiert. Im Dialog mit Betroffenen und Öffentlichkeit sind die Kommunikationsformate anhand der folgenden vier Kriterien zu bewerten: Abgleich zwischen der Leistung und den Erwartungen der Öffentlichkeit, Offenheit gegenüber den Forderungen der Öffentlichkeit, regelmäßige Beratungen sowie gemeinsam beschlossene Vorgehensweise in Krisensituationen (Renn 2015, S. 48).

Neben der persönlichen Integrität der involvierten Mitarbeiter von Behörden und Betreibern wird auch das Zutrauen in die Leistungsfähigkeit der Institutionen (Systemvertrauen) als Bedingung für eine vertrauensvolle Kommunikation angesprochen (Renn 2015, S. 49).

### 2.2.2. Zeitpunkt formeller Beteiligungsmaßnahmen

Die Frage des richtigen Zeitpunkts (formeller) Beteiligungsmaßnahmen stellt sich insbesondere bei besonders konflikträchtigen Vorhaben. Sie ist eng verbunden einerseits mit den Möglichkeiten der Alternativenbetrachtung (bis hin zur Nullvariante), die umso stärker eingeschränkt ist, je fortgeschrittener die Planung ist. Andererseits erfordert die Identifikation möglicher Auswirkungen eines Vorhabens oder persönlicher Betroffenheit einen gewissen Planungsstand und dessen nachvollziehbare, allgemeinverständliche Darstellung.

Bezüglich des Zeitpunkts (formeller) Beteiligungsmaßnahmen wird in (Umweltbundesamt 2015, S. 11) festgestellt:

*Die bisherige gesetzlich vorgeschriebene Mitwirkungsmöglichkeit, z.B. nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), erfolgt zu einem Zeitpunkt, zu dem die Antrags- bzw. Planunterlagen bereits auf eine „durchgeplante“ Variante fokussiert sind. Dies wird – insbesondere bei bestimmten absehbar konflikträchtigen Vorhaben – als zu spät angesehen.*

Um diesem Dilemma zu begegnen, werden teilweise informelle Maßnahmen eingesetzt, die bereits im frühen Stadium einer Projektplanung (unabhängig vom formalen Fortschritt eines Zulassungsverfahrens) aufgenommen werden können (vgl. Mediationsverfahren Neubau Flügel M ITU, oder verschiedene große Infrastrukturvorhaben, wie beispielsweise der Ausbau des Flughafens Frankfurt).

Inzwischen wurde auch auf der gesetzlichen Ebene reagiert, indem Möglichkeiten für eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit geschaffen wurden. Mit dem Instrument der Strategischen Umweltprüfung (SUP) ist ein Verfahren eingeführt, das bereits auf der Ebene sogenannter „Pläne und Programme“ ansetzt und dabei einen besonderen Fokus auf die Alternativenprüfung und -abwägung setzt. Allerdings ist die SUP für Einzelvorhaben, wie sie beispielsweise die hier relevanten Stilllegungsprojekte darstellen, nicht anwendbar und das damit verbundene Instrumentarium insofern hier nicht einschlägig. Bedeutsam ist dagegen die 2013 im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG)<sup>2</sup> neu eingeführte Verpflichtung zur „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ gemäß § 25 Abs. 3<sup>3</sup>. Dabei soll die Behörde auf den Vorhabenträger „hinwirken“, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. In Baden-Württemberg gibt es seit Mai 2015 auch einen entsprechenden § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes (LVwVfG BW)<sup>4</sup>, der

<sup>2</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist

<sup>3</sup> § 25 Abs. 3 VwVfG wurde durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren („Planvereinheitlichungsgesetz“) eingeführt. Das Gesetz wurde am 31. Mai 2013 vom Bundestag beschlossen und trat nach seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt am 7. Juni 2013 in Kraft (BGBl. I S. 1388)

<sup>4</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 1. März 2005 (GBl. 2005, 350), das am 12. Mai 2015 geändert worden ist (GBl. Vom 25. Mai 2015), abzurufen unter: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/jsessionid=E7D7AD085AE4A867C383B5E29969F7F4.jp90?quelle=jlink&query=VwVfG+BW&max=true&aiz=true#jlr-VwVfGBW2005rahmen>

wortgleich mit dem § 25 Abs. 3 VwVfG Bund ist. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll bereits vor der Antragstellung erfolgen, um

*„die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens [zu] unterrichte[n]. ... Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden.“ (VwVfG)*

Als *lex specialis* zu dieser Vorschrift und die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung konkretisierend hat die Landesregierung darüber hinaus für Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung (oder einer Planfeststellung) bedürfen, mit § 2 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (UVwG)<sup>5</sup> vorgesehen, dass *„bereits vor Antragstellung eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden [soll]“*. Im Einzelnen ist dazu folgendes geregelt:

*„1) ... Der Vorhabenträger soll die Öffentlichkeit über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichten und ihr Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung geben. Hierbei kann er sich elektronischer Informationstechnologien bedienen. Zeigen die Äußerungen ein geringes Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit, insbesondere durch eine geringe Zahl von Äußerungen oder die Behandlung sachfremder Themen, kann der Vorhabenträger auf eine Erörterung verzichten. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung mitgeteilt werden. Für die Mitteilung gegenüber der Öffentlichkeit gilt Satz 3 entsprechend. Die Erkenntnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung werden in das Zulassungsverfahren einbezogen.*

*(2) Die Kosten der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung trägt der Vorhabenträger.“*

Dies bedeutet, die Behörde muss nicht auf Vorhabenträger hinwirken, dieser „soll“ die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen. Eine Sanktionierung sieht die Vorschrift nicht vor. Erstmals ausdrücklich geregelt ist in dieser Landesvorschrift, dass der Vorhabenträger die Kosten der Maßnahme zu tragen hat. Dieses Vorgehen war in der Praxis bislang üblich.

Die Regierung Baden-Württembergs hat für die Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung weitere Regelungen geändert. Hier zwar nicht einschlägig (nur anwendbar für Planfeststellungsverfahren und Verfahren nach § 10 BImSchG), aber aufgrund der Zielsetzung erwähnenswert ist die Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV-Öffentlichkeitsbeteiligung 2013).<sup>6</sup> Sie sieht unter Ziffer 1.1 S. 2 – 4 vor:

*„Augenhöhe, Transparenz und die Einbeziehung von Bürgerideen sind das Ziel einer stärkeren Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren soll die Qualität der Planungen und ihrer Durchführung weiter verbessern sowie Lösungswege und Alternativen bei Konflikten aufzeigen. Sie soll die Entscheidung der Behörde mit vorbereiten.“*

Diese Zielsetzungen, die sich die Landesregierung selbst auferlegt hat, sind eine geeignete Zieldefinition für die Ermittlung von Optimierungspotenzialen für die Öffentlichkeitsbeteiligung.

<sup>5</sup> Umweltverwaltungsgesetz (UVwG) vom 25. November 2014, GBl. 2014, 592

<sup>6</sup> Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) Vom 17. Dezember 2013 (GABI. Nr. 2, 2014, S. 22)

Die Öffentlichkeitsbeteiligung erhält durch diese Regelungen eine neue Qualität, die einerseits aus der frühzeitigen inhaltlichen Diskussion eines Vorhabens resultiert, sich zum anderen aber auch daraus ergibt, dass auch die Beteiligungsformen selber Gegenstand der Diskussion mit der Öffentlichkeit sind.

Bei den hier betrachteten Projekten kam die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 LVwVfG BW bzw. nach § 2 Abs. 1 UVwG noch nicht zur Anwendung, da die Regelungen zu dem Zeitpunkt noch nicht in Kraft getreten waren. In der Diskussion um den Zeitpunkt der Beteiligungsmöglichkeiten, die vor allem in den Stilllegungsverfahren Neckarwestheim und Philippsburg geführt wurde, ist dies zu berücksichtigen.

### 2.2.3. Integration informeller Beteiligungsmaßnahmen in formelle Verfahren

Die bisher praktizierten formellen Beteiligungsmaßnahmen (UVP-Scoping und Erörterungstermin) sind punktuelle Maßnahmen, bei denen kein kontinuierlicher Austausch oder eine Begleitung der Entscheidungsfindung möglich erscheint. Demgegenüber bieten informelle Maßnahmen grundsätzlich die Möglichkeit einer verstetigten Beteiligung (z.B. in Gremien mit repräsentativer Besetzung und einem organisierten institutionellen Rahmen).

In diesem Zusammenhang ist auf die angemessene Ansprache und Einbindung von verschiedenen betroffenen, organisierten und nichtorganisierten Akteursgruppen zu achten.

ÖGUT (2005) differenziert zwischen der Beteiligung von „BürgerInnen“ und der „Organisierten Öffentlichkeit“, wobei die nicht organisierte Öffentlichkeit sich nach diesem Modell ausdifferenziert in Einzelpersonen und Bürgerinitiativen, während die „Organisierte Öffentlichkeit“ hier gefasst wird als die Vertretung von Interessengruppen (siehe Abbildung 2-3).

**Abbildung 2-3: Differenzierung von Akteuren bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖGUT 2005, S. 6)**



Eine differenzierte Analyse von Akteuren und Stakeholdern erlaubt das passgenaue Angebot von Beteiligungsmaßnahmen und –instrumenten. Hier sind auf den unterschiedlichen Stufen (s.o.) durchaus auch Rollenwechsel möglich (z.B. von der Einzelperson zum Interessenvertreter beim Erwerb von Anteilen bei Anlagen: Bürgerkraftwerke) und angemessen zu berücksichtigen (vgl. acatech 2016).

Darüber hinaus kommt den gewählten politischen Vertretern, z.B. Bürgermeistern oder Landräten, eine besondere Rolle als Mittler zur Öffentlichkeit zu: sie werden von der Bevölkerung gefragt, müssen eine (politische) Haltung zu einem Großvorhaben entwickeln und diese sichtbar – z.B. gegenüber Vorhabenträger und Behörde oder Medien – vermitteln.

Informelle Maßnahmen können hinsichtlich TeilnehmerInnen-Kreis, Organisation, Zeitpunkt, Inhalten etc. flexibel gestaltet werden. Entscheidend ist, dass die Ergebnisse in den Entscheidungsprozess einfließen und dass für alle Beteiligten klar ist, wie und mit welcher Verbindlichkeit diese Einbindung erfolgt.

In kerntechnischen Verfahren ist erfahrungsgemäß eine intensive Beteiligung nicht organisierter Einzelpersonen kaum anzutreffen. Es ist anzunehmen, dass dies unter anderem aus der Komplexität der Thematik und dem daraus resultierenden Zeitaufwand, der für eine intensive Befassung erforderlich ist, resultiert. Evidenzbasierte Erkenntnisse liegen zu dieser Fragestellung allerdings nicht vor. Für die allgemeine Öffentlichkeit spielen daher grundlegende Informationen über ein Vorhaben, die z.B. über die Presse oder andere leicht zugängliche Angebote verfügbar gemacht werden, eine besonders relevante Rolle. Für die Gruppe der VertreterInnen von Bürgerinitiativen und Verbänden, die sich intensiv mit einem geplanten Vorhaben auseinandersetzen, ist hingegen ein hoher Detaillierungsgrad der Informationen – auch technischer Art – erforderlich. Auch im Hinblick auf Veranstaltungen, die als Informations-, Dialog- oder Beteiligungsmaßnahmen zu einem Vorhaben dienen, sind unterschiedliche Interessenslagen festzustellen und zu berücksichtigen. Zeitintensive Maßnahmen und solche, die Diskussionen auf einem hohen fachlichen Level umfassen, werden in der Regel – neben den oben genannten gewählten politischen Repräsentanten – vor allem von Vertretern der „organisierten Öffentlichkeit“ wahrgenommen, die Bürgerinitiativen und Verbände repräsentieren.

### 3. Bewertungsgrundlagen

Zur Einschätzung und Bewertung der eingesetzten Beteiligungs- und Öffentlichkeitsmaßnahmen bedarf es entsprechender Grundlagen, die einerseits die Ziele der Analyse reflektieren und andererseits die Ableitung von Indikatoren erlauben, die die Einordnung sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung ermöglichen.

Die hier vorgelegte Bewertung orientiert sich einerseits an den durch den Auftraggeber formulierten Zielen von Beteiligungsmaßnahmen sowie dem durch die Landesregierung Baden-Württemberg publizierten Leitfaden<sup>7</sup> (Planungsleitfaden 2014) und weiterhin an § 2 Abs. 1 UVwG. Daneben baut sie auf fachliche Expertise und wissenschaftliche Erfahrung des Auftragnehmers sowie auf die aktuellen Arbeiten und Studien zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Energiewende auf (z.B. acatech 2016).

Die engeren Ziele des Umweltministeriums orientieren sich an verschiedenen Aufgaben von Information (synonym auch als „Aufklärung“ bezeichnet) und der Wirkung der Informationsvermittlung. So sollte geprüft werden, ob die angebotenen Maßnahmen geeignet erscheinen,

- einen möglichst großen Teil der betroffenen Bevölkerung, insbesondere der interessierten Öffentlichkeit, über **realistische Risiken, die durch kerntechnische Einrichtungen oder darauf bezogene künftige Entwicklungen entstehen könnten** zu informieren,
- über das **bisherige und vorgesehene Handeln der Überwachungsbehörde und der Anlageninhaber** zu informieren sowie
- über **fachtechnische und rechtliche Zusammenhänge** zu informieren.

Durch die Vermittlung von Informationen sollten Möglichkeiten und Optionen von Betroffenen erweitert werden, um

- **Erkenntnisse über potenzielle Beeinträchtigungen** - auch nach subjektiver Einschätzung – zu gewinnen;
- mit der Überwachungsbehörde und dem Anlageninhaber in einen **Dialog** treten zu können;
- die **Anliegen gegenüber der Überwachungsbehörde so einzubringen**, dass sie bei den Entscheidungen berücksichtigt werden können;
- weitergehende **Transparenz** der Entscheidungsfindung auch mit Blick auf die weitere Behandlung der Anliegen der Betroffenen zu gewinnen.

Aus den genannten Zielen können für diese Auswertung zur Überprüfung und Bewertung von Maßnahmen die folgenden Kriterien und Untersuchungsfragen herangezogen werden:

- sind die eingesetzten Maßnahmen geeignet, die erforderlichen Informationen zu vermitteln,
- bestehen geeignete Möglichkeiten zur Diskussion (mit Behörde, Betreiber, sonstigen Akteuren),

<sup>7</sup> Der Leitfaden für eine neue Planungskultur ist ein Begleitwerk zur VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und enthält unverbindliche Empfehlungen für die Umsetzung der Verwaltungsvorschrift. Der Leitfaden wurde ebenso wie die dahinterstehende VwV Öffentlichkeitsbeteiligung in intensiven Dialogprozessen mit Behörden, Bürgerinnen und Bürgern sowie Expertinnen und Experten erarbeitet, um die Inhalte praxistauglich zu gestalten. Er wurde zugleich so formuliert, dass er auch als Handwerkszeug für Bürgerinitiativen, Wirtschaft und einzelne Bürgerinnen und Bürger dienen kann, die sich aktiv in ein Planungsvorhaben einbringen möchten.

- können Vorschläge, Bedenken, Vorbehalte der interessierten Öffentlichkeit eingebracht werden und werden diese angemessen berücksichtigt,
- werden die Ergebnisse der Maßnahmen verbindlich und zum geeigneten Zeitpunkt berücksichtigt,
- sind die „Spielregeln“ der Maßnahmen bekannt und erscheinen sie geeignet,
- werden in den Fällen GKN I und KKP 1 das Zusammenspiel und die Wechselwirkung zwischen Informationskommission (informelle Beteiligung) und Erörterungstermin (formelle Beteiligung) wahrgenommen,
- können die angebotenen Maßnahmen – oder zukünftig optimierte Angebote – mit einem angemessenen Aufwand durch die Behörde vorbereitet und durchgeführt werden.

Die Untersuchungsfragen wurden mit der gängigen Literatur abgeglichen und in Vorgesprächen mit dem Auftraggeber auch institutionell weiter fokussiert, um geeignete Fragestellungen und mögliche Interviewpartner zuordnen zu können.

Im Hinblick auf das letzte Kriterium, „angemessener Aufwand durch die Behörde“, ist auftragsgemäß zu berücksichtigen, welcher Aufwand seitens der Behörde mit einer Maßnahme verbunden ist und wie das Aufwand / Nutzen Verhältnis einzuschätzen ist. Eine Angabe zum Nutzen einer Maßnahme kann nur in Form einer groben qualitativen Einschätzung über ihren potenziellen Beitrag zur Erreichung der oben genannten Beteiligungsziele erfolgen. Auch der Aufwand kann nur qualitativ in Relation zu vorliegenden Erfahrungen abgeschätzt werden.

Der hier dargestellte Satz von Untersuchungsfragen und Kriterien stellt die Grundlage für die in den Kapiteln 4 und 5 folgenden Analysen sowie für die Schlussfolgerungen im Kapitel 6 dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Erreichen von Beteiligungszielen in der Gesamtbewertung nur unter Einbeziehung der insgesamt zu einem Vorhaben durchgeführten Informations-, Dialog- und Beteiligungsmaßnahmen bewertet werden kann. Gleichwohl können auf Basis der jeweils einschlägigen Kriterien auch die angewandten Einzelmaßnahmen analysiert und im Hinblick auf Verbesserungspotenziale bewertet werden. Die Analyse der Einzelmaßnahmen erfolgt im Kapitel 4, das ergänzt wird durch Ausführungen zu anderen Rechtsgebieten in Kapitel 5. In Kapitel 6 erfolgt dann die Gesamtschau der in den einzelnen Vorhaben insgesamt angewandten Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit bezüglich der Kriterien. Außerdem werden die Analyseergebnisse zu den Einzelmaßnahmen zu Schlussfolgerungen zusammengeführt und Optimierungspotenziale aufgezeigt.

#### 4. Auswertung der Erfahrungen zu den durchgeführten Teilnehmungsmaßnahmen

Die nachfolgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf den Arbeiten, die im Rahmen dieses Forschungsvorhabens in den Arbeitspaketen AP 1, AP 2 und AP 4 durchgeführt wurden. Hierzu gehören einerseits die Auswertung der zur Verfügung stehenden Dokumente und Medieninformationen sowie die Durchführung von Gesprächen in verschiedenen Formaten und mit Vertretern unterschiedlicher Zielgruppen.

- Im **Arbeitspaket AP 1** erfolgte eine **Recherche und Auswertung von Unterlagen** und Informationen zu allen auszuwertenden Teilnehmungsmaßnahmen. Diese Auswertung diente einerseits der systematischen Beschreibung der jeweiligen Teilnehmungsmaßnahmen hinsichtlich der Strukturen, Abläufe, Beteiligten, Zeitrahmen sowie eingesetzten Maßnahmen und ihrer Interaktion. Andererseits wurde auf dieser Basis analysiert, welche Informationen über das geplante Projekt, die damit verbundenen Auswirkungen sowie das zugehörige Entscheidungsverfahren der Öffentlichkeit auf welchen Wegen zur Verfügung gestellt werden bzw. wurden.
- Im **Arbeitspaket AP 2** wurden **Telefoninterviews**<sup>8</sup> mit Teilnehmern der verschiedenen Teilnehmungsmaßnahmen durchgeführt. Der Schwerpunkt dieser Interviews sollte auf dem Gespräch mit Vertretern von Kommunen liegen, da diese an der Schnittstelle zwischen Behörde, Betreiber und regionaler Öffentlichkeit stehen und sowohl das öffentliche Interesse als auch die Belange ihrer Bürger und Bürgerinnen kennen und unmittelbar vertreten können. In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurde eine Liste von Interviewpartnern erstellt, die folgende Institutionen umfasst:
  - Gemeinde Eggenstein-Leopoldshafen
  - Gemeinde Gemrigheim
  - Gemeinde Linkenheim-Hochstetten
  - Gemeinde Neckarwestheim
  - Gemeinde Oberhausen-Rheinhausen
  - Gemeinde Obrigheim
  - EnBW Kernkraft GmbH
  - Initiative AtomErbe Obrigheim
  - Institut für Transurane
  - Landkreis Heilbronn
  - Landkreis Karlsruhe
  - Privatpersonen
  - Stadt Philippsburg
  - Umweltministerium Baden-Württemberg

Leider waren nicht alle gewünschten Gesprächspartner zu einem Interview bereit, sodass nur 14 der geplanten 21 Gespräche geführt werden konnten. Die Interviews hatten das Ziel, die Eindrücke der Teilnehmer im Hinblick auf die Fragen der Informationsvermittlung, der Organisation der Maßnahmen und des Dialogs sowie hinsichtlich der Möglichkeiten zur Entscheidungsfindung beizutragen, kennenzulernen.

---

<sup>8</sup> Eine Zusammenstellung der thematischen Schwerpunkte für die Telefoninterviews enthält Anhang 1

- Das **Arbeitspaket AP 4** umfasste einen **Fachworkshop**<sup>9</sup> zum Thema „Verbesserungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu kerntechnischen Anlagen in Baden-Württemberg“. Der Workshop fand am 21.11.2015 in Stuttgart statt und verfolgte die beiden Ziele, (1) Erfahrungen von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden mit formellen und informellen Beteiligungsverfahren zu reflektieren und (2) Verbesserungspotenzial für den atomrechtlichen Erörterungstermin und andere Beteiligungsformate herauszuarbeiten. In Abstimmung mit dem Auftraggeber waren die folgenden Initiativen und Umweltverbände, die an mindestens einer der zu betrachtenden Beteiligungsmaßnahmen teilgenommen hatten, eingeladen.
  - AK gegen das AKW Philippsburg
  - Aktionsbündnis CASTOR-Widerstand Neckarwestheim
  - Aktionsbündnis Energiewende Heilbronn
  - Anti-Atom-Initiative Karlsruhe
  - Arbeitsgemeinschaft AtomErbe Neckarwestheim
  - Bund der Bürgerinitiative Mittlerer Neckar e.V.
  - BUND Landesverband Baden-Württemberg
  - BUND Regionalverband Mittlerer Oberrhein
  - BUND Regionalverband Heilbronn-Franken
  - BUND Ortsverein Lauffen am Neckar
  - Bündnis der Südwestdeutschen Anti-Atom-Initiativen
  - Bürgerinitiative AntiAtom Ludwigsburg
  - Bürgerinitiative Philippsburg e.V.
  - Bürgerinitiative Müll und Umwelt Karlsruhe e.V.
  - Heitz, Simone (Kreis Neckar-Odenwald)
  - Initiative AtomErbe Obrigheim
  - Landesfischereiverband Baden-Württemberg
  - LNV Baden-Württemberg.

Von verschiedenen Initiativen wurde die Teilnahme am Workshop abgelehnt und dies von den meisten auch mittels Presseerklärungen kundgetan und begründet.<sup>10</sup> Als zentrale Argumente wurden genannt, dass wiederholt und in vielfältigen Zusammenhängen konstruktive Kritik an den Beteiligungsverfahren geäußert worden sei, die aber vom Ministerium ignoriert oder zurückgewiesen worden sei. Außerdem handele es sich bei den informellen Maßnahmen um Formen der „Scheinbeteiligung“ oder „Mitmachfallen“, die keine tatsächliche Beteiligung ermöglichten.

---

<sup>9</sup> Die Tagesordnung des Fachworkshops ist in Anlage 2 enthalten

<sup>10</sup> Bündnis der Südwestdeutschen Anti-Atom-Initiativen: Keine Beteiligung an „Mitmachfallen“!, 3.11.2015  
Gemeinsame Presse-Erklärung von sechs Anti-Atomgruppen, 8.11.2015 (Arbeitsgemeinschaft AtomErbe Neckarwestheim, Bund der Bürgerinitiative Mittlerer Neckar e.V., Aktionsbündnis CASTOR-Widerstand Neckarwestheim, Bürgerinitiative AntiAtom Ludwigsburg, Aktionsbündnis Energiewende Heilbronn, Initiative AtomErbe Obrigheim)

Der Workshop konnte dennoch mit einem intensiven Austausch der Anwesenden zu den vorgesehenen Themenschwerpunkten durchgeführt werden.

Die Auswertung basiert somit im Wesentlichen auf Erfahrungen und Einschätzungen von Vertretern der Kommunen, Behörden und der Betreiber sowie der „organisierten Öffentlichkeit“ aus Bürgerinitiativen und Verbänden (siehe auch Kapitel 2.2.3 letzter Absatz.). Der große Teil der Bevölkerung war/ist nicht aktiv in die hier diskutierten Maßnahmen involviert und kann daher auch in dieser Studie nicht berücksichtigt werden. In die Auswertungen fließen auch eigene Erfahrungen der Autoren und Autorinnen dieser Studie ein, die an verschiedenen Maßnahmen beteiligt waren.

Bei der Darstellung und Auswertung der in den Arbeitspaketen gewonnenen Erkenntnisse gehen wir im Folgenden maßnahmen-spezifisch vor. Sofern bei der Umsetzung einer Maßnahme wesentliche standortspezifische Besonderheiten oder Abweichungen zwischen Standorten auftreten, werden diese gesondert dargestellt.

## 4.1. Scoping

### 4.1.1. Überblick über die Maßnahme

Die Unterrichtung über voraussichtlich beizubringende Unterlagen, der Scoping, ist Teil des formellen Genehmigungsverfahrens. Das Ziel des Scoping nach § 5 UVPG<sup>11</sup> ist die frühzeitige Unterrichtung des Antragstellers durch die zuständige Behörde über Inhalt und Umfang der voraussichtlich beizubringenden Unterlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auf Basis der Ergebnisse einer Besprechung, des Scoping-Termins.

Der Scoping-Termin findet vor der Unterrichtung statt. Dort können nach § 5 UVPG und § 1b AtVfV<sup>12</sup> Inhalt und Umfang der Unterlagen, aber auch Gegenstand, Umfang und Methoden der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie sonstige für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erheblichen Fragen besprochen werden; Sachverständige, betroffene Gemeinden, zu beteiligende Behörden, anerkannte Umweltverbände sowie sonstige Dritte können zu dem Termin hinzugezogen werden.

Das Ergebnis des Scoping-Termins wird von der zuständigen Behörde dokumentiert. Mit der Unterrichtung wird dann entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens der Inhalt und Umfang der beizubringenden Unterlagen festgelegt.

In den Genehmigungsverfahren zum Rückbau der Anlagen GKN I und KKP 1 fand der jeweilige Scoping-Termin ca. 2 - 3 Monate nach der Antragstellung bzw. etwa zwei Jahre nach Beendigung des Leistungsbetriebs statt. Die Anwesenden konnten mündlich Anregungen und Vorschläge für den Untersuchungsrahmen der UVP bzw. zu Untersuchungsmethoden einbringen. Die eingebrachten Punkte wurden von der Behörde aufgenommen. Im Nachgang zum Scoping-Termin bestand vier Wochen lang die Möglichkeit zur schriftlichen Äußerung zu Art und Umfang der Unterlagen.

Der personelle Aufwand der Behörde für die beiden Scoping-Termine lag nach Auskunft der Behörde bei etwa 25 - 30 Personentagen pro Termin.

---

<sup>11</sup> UVPG (2013): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) geändert worden ist.

<sup>12</sup> AtVfV (2006): Atomrechtliche Verfahrensverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S. 180), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819) geändert worden ist.

#### 4.1.2. Information der Öffentlichkeit im Kontext des Scopings

Die Einladung zum Scoping-Termin für das Verfahren zum Rückbau von GKN I (UM 2013a) bzw. KKP 1 wurde jeweils etwa vier Wochen vor dem geplanten Termin von der zuständigen Genehmigungsbehörde, dem Umweltministerium in Stuttgart, versendet. Die Einladungen wurden an die zu beteiligenden Behörden, Naturschutzverbände und Vertreter betroffener Gemeinden per Post und vorab per E-Mail versendet. Als Anlagen waren den Einladungen jeweils der Antrag auf Erteilung einer Stilllegungs- und Abbaugenehmigung (EnBW 2013b, EnBW 2013c) und eine vom Antragsteller erstellte Unterlage mit Beschreibung des Vorhabens und der Umweltauswirkungen (Dröscher 2013a; Dröscher 2013b) beigelegt.

Beide Scoping-Termine liefen ähnlich ab: während des Scoping-Termins wurde vom Betreiber ein Überblick über die Gesamtstrategie für die Stilllegung und den Abbau der Kernkraftwerke der EnKK präsentiert (EnBW 2013a), eine Präsentation hatte die Umweltverträglichkeitsprüfung zum Thema und eine weitere Präsentation beinhaltete die Vorstellung des Vorhabens sowie Inhalt und Umfang der voraussichtlich beizubringenden Unterlagen (EnBW 2013d).

Die beiden Scoping-Termine fanden am 10.6. (KKP) bzw. 4.7.2013 (GKN) statt. Zu diesem Zeitpunkt hatten sowohl die Infokommission KKP als auch die Infokommission GKN bereits dreimal getagt. Während in den ersten beiden Sitzungen hauptsächlich über aktuelle Ereignisse und sicherheitstechnische Aspekte berichtet wurde, hatte die dritte Sitzung der Infokommission GKN u.a. den Rückbau zum Thema. Detaillierte Informationen zum geplanten Rückbau, die geplanten Standortabfalllager und Reststoffbearbeitungszentren oder Informationen zu den rechtlichen Hintergründen der Verfahren wurden bis zu den Scoping-Terminen nicht behandelt. Die Sitzungsprotokolle und die Präsentationen der Sitzungen finden sich auf der jeweiligen Homepage der Infokommissionen.

Nach dem Scoping wurden ein Ergebnisvermerk (UM 2013b, UM 2013c) und in Anlage die Präsentationen des Scoping an die beteiligende Behörden, Naturschutzverbände und Vertreter betroffener Gemeinden verschickt.

##### *Informationsmaterialien*

Die Informationsmaterialien, um sich im Vorfeld des Scoping-Termins über den Rückbau informieren zu können, waren im Wesentlichen der Antrag und die vom Betreiber erstellte Unterlage, die auf ca. 60 Seiten den Anlass, den Standort, das Vorhaben, die vorhabensbedingten Wirkpfade und die Umweltverträglichkeitsprüfung beschreibt.

Detaillierte Unterlagen lagen zum Zeitpunkt der Scoping-Termine noch nicht vor, da das Verfahren noch am Anfang stand. Die Unterlagen (Dröscher 2013a; Dröscher 2013b) geben daher nur einen groben Überblick über die geplanten Maßnahmen und die zu betrachtenden Wirkfaktoren.

Die Zugänglichkeit zu den Unterlagen war, zumindest formal gesehen, für die allgemeine Öffentlichkeit nicht gegeben. Die Unterlagen waren nur den betroffenen Gemeinden, zu beteiligenden Behörden, anerkannten Umweltverbänden sowie sonstigen Dritten mit dem Einladungsschreiben zugesandt worden.

In den Unterlagen wird darüber informiert, dass radioaktive Stoffe mit dem Abwasser und der Luft in die Umwelt gelangen können, dass Ableitungswerte beantragt werden und dass Direktstrahlung auftreten kann. Auch auf die Berechnungsgrundlagen wird kurz eingegangen. Außerdem wird dargelegt, dass die verschiedenen radiologischen Aspekte in der Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) untersucht werden würden. In den Unterlagen werden die grundsätzlichen Risiken kerntechnischer Anlagen nicht dargestellt.

Das bisherige und vorgesehene Handeln der Anlageninhaber wird dargelegt. Es wird dargestellt, was der Antragsteller geplant hat, welche Wirkfaktoren in der UVU untersucht werden sollen und wie er dabei vorzugehen gedenkt. Die geplante Vorgehensweise der Behörde wurde in den Scoping-Terminen mündlich dargelegt (Zusammenfassung siehe UM 2013b, UM 2013c).

In den vorliegenden Unterlagen für den Scoping wurden die fachtechnischen und rechtlichen Zusammenhänge in einem Überblick zusammengestellt. Sie enthalten aber keine fachlichen oder rechtlichen Details. Die Unterlagen dienen dazu, eine Übersicht zu den geplanten Maßnahmen zu geben und auf Grund der Übersicht den Inhalt und Umfang der voraussichtlich beizubringenden Unterlagen für die UVP festlegen zu können.

#### *Rückmeldungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern*

Die während der Scoping-Termine vorgebrachten Kritikpunkte (UM 2013b; UM 2013c) waren überwiegend inhaltlicher Art und betreffen den Umfang der UVP. In den Interviews im Rahmen der vorliegenden Begutachtung bzw. des vom Auftragnehmer durchgeführten Fachworkshops wurden aber auch strukturelle Aspekte angesprochen.

Zentraler Kritikpunkt vieler Diskussionsteilnehmer in den beiden Scoping-Terminen war die geplante Errichtung eines Standortabfalllagers und eines Reststoffbearbeitungszentrums, die nicht zu den insgesamt geplanten Maßnahmen zählen, sondern für die jeweils ein separater Antrag vorliegt. Von einigen Diskussionsteilnehmern wurde gefordert, für diese Verfahren eine UVP durchzuführen. Für den Standort KKP wurde seitens der Kommunen auf mangelnde Transparenz hinsichtlich der vom Antragsteller geplanten Maßnahmen hingewiesen. Es sei unklar, welche Umweltauswirkungen in welchem Verfahren betrachtet werden sollen und warum nicht alles gemeinsam bearbeitet werden soll. Auch wurde darauf hingewiesen, dass früher zugesagt worden sei, nur am Standort angefallene radioaktive Abfälle dort zu lagern (UM 2013c).

Es wurde außerdem kritisiert, dass der Scoping-Termin nicht öffentlich sei. Ein weiterer Kritikpunkt war, dass den Umweltverbänden und Bürgerinitiativen im Nachgang zum Scoping-Termin der Umfang der vorzulegenden Unterlagen, in Form der Unterrichtung des Antragstellers durch die Behörde, nicht mitgeteilt wurde. Es wurde angeregt, das Ergebnis des Scoping, die Unterrichtung, den Bürgerinitiativen und Naturschutzverbänden mitzuteilen bzw. zu veröffentlichen.

Zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung wurde vorgeschlagen, dass die verfügbaren Unterlagen von der Behörde im Internet veröffentlicht werden sollten.

#### **4.1.3. Möglichkeiten für Dialog, Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung**

Die Möglichkeiten zum Dialog und zur Herstellung von Transparenz sind beim Scoping durch verschiedene Aspekte eingeschränkt. Zum einen ist das Ziel des Scoping nicht darauf ausgerichtet, die allgemeine Öffentlichkeit zu informieren, sondern es geht darum, den Antragsteller zu informieren, welche Unterlagen zu welchen fachlichen Aspekten er vorlegen muss. Von Seiten der anwesenden Kommunen und Naturschutzverbände besteht jedoch in der Regel das Bedürfnis, umfassend über das geplante Verfahren informiert zu werden und Bedenken diskutieren zu können. Diese verschiedenen Ansprüche können zu Konflikten führen.

Zum anderen findet der Scoping sehr früh im Verfahren statt, sodass viele Aspekte noch nicht diskutiert werden können, da die Unterlagen noch nicht detailliert vorliegen. Der frühe Termin stellt auf der anderen Seite aber auch eine Gelegenheit für die Behörde dar, die Kritik und die Forderung nach speziellen Inhalten der auszulegenden Unterlagen bereits aufzunehmen.

Kommunen und Naturschutzverbände können schon früh ihre Argumente vorbringen und haben so die Möglichkeit, das weitere Verfahren zu beeinflussen.

Im Verlauf der beiden Scoping-Termine wurde gefordert, verschiedene Aspekte in der UVP zu behandeln, die aber teilweise weit über das in der AtVfV festgelegte Spektrum einer UVP hinausgehen.

#### *Rückmeldungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern*

Von Kommunen und Naturschutzverbänden wurde kritisiert, dass einige der im Scoping eingebrachten Fragen und Anregungen im weiteren Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht berücksichtigt würden.

Außerdem wurde mehrfach vorgeschlagen, den Umgang der Behörde mit den beim Scoping eingebrachten Anregungen und Bedenken transparent darzustellen und zu veröffentlichen. Es wurde in einem Interview jedoch explizit ausgeführt, dass der Dialog während der Termine positiv gewesen sei.

#### **4.1.4. Diskussion der formellen Zieldefinition**

Der Scoping fällt nicht unter die in § 9 UVPG genannten Maßnahmen zur „Beteiligung der Öffentlichkeit“, sondern ist im § 5 UVGP geregelt. Er verfolgt (wie bereits unter 4.1.1. ausgeführt) das Ziel, den Antragsteller über die in der UVP beizubringenden Unterlagen zu unterrichten. Gemessen an dieser Zieldefinition ist beim Scoping aus formeller Sicht ein Beitrag zur Umsetzung der vom Umweltministerium formulierten Beteiligungsziele gesetzlich nicht intendiert, weil

- die Öffentlichkeit nicht die eigentliche Zielgruppe der Maßnahme ist, sondern der Betreiber, der über die in der UVP beizubringenden Unterlagen unterrichtet werden soll;
- auf Grund des frühen Zeitpunkts im Verfahren noch Informationen fehlen können;
- Öffentlichkeit und Träger öffentlicher Belange die Rolle des Inputgebers haben – es geht weder darum, sie umfangreich zu informieren noch ihre Sorgen und Bedenken gegen das Vorhaben zu diskutieren.

Der Scoping-Termin war für die Öffentlichkeit (bis zur Einführung der „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ nach § 25 Abs. 3 VwVfG) die erste Möglichkeit für einen persönlichen Austausch mit der Genehmigungsbehörde und dem Antragsteller. Betroffene Gemeinden und Naturschutzverbände wurden schriftlich zum Scoping-Termin eingeladen. Dementsprechend gab es Erwartungen von Seiten der Öffentlichkeit, am Verfahren beteiligt zu werden und Informationen über die geplanten Maßnahmen zu erhalten. Bei der derzeit formell vorgegebenen Situation (Ziel des Scoping ist die Unterrichtung des Antragstellers) treffen die Erwartungen der Öffentlichkeit auf den formalen rechtlichen Rahmen - womit divergierende Erwartungen an Möglichkeiten und Ziele eines Scoping entstehen. Konflikte sind „vorprogrammiert“, wenn eine Maßnahme Bürgerbeteiligung erwarten lässt, eine solche aber nicht zum Ziel hat. Um den Scoping als Beitrag zur Umsetzung der Beteiligungsziele des Umweltministeriums nutzen zu können, müssten die rechtlichen Voraussetzungen diesen Zielen angepasst werden.

#### **4.1.5. Schlussfolgerungen zum Beitrag des Scoping zur Umsetzung der Beteiligungsziele**

Die beiden Scoping-Termine zum Abbau von GKN und KKP waren nicht öffentlich. So konnte die allgemeine Öffentlichkeit nicht beteiligt werden, sondern nur, wie in der AtVfV vorgegeben, betroffene Kommunen, Naturschutzverbände und sonstige Dritte. In diesem Punkt hat sich die

Rechtslage aber seit den beiden Scoping-Terminen verändert. Nach § 19 des Umweltverwaltungsgesetzes Baden-Württemberg, das am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, ist der Scoping-Termin öffentlich, soweit dem nichts entgegensteht, wie beispielsweise geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, die auf dem Termin zur Sprache kommen. Insofern ist es nicht notwendig, in Baden-Württemberg weiter über die Einbindung der allgemeinen Öffentlichkeit bei Scoping-Terminen zu diskutieren. Bundesweit dagegen wäre eine solche Diskussion sinnvoll.

Der Scoping-Termin hat die formale Aufgabe, den Antragsteller über die beizubringenden Unterlagen zu informieren. Die Erwartungen der anwesenden Kommunen und Naturschutzverbände hingegen waren andere. Ihr Bedürfnis war, über das geplante Vorhaben informiert zu werden und vor allem ihre Bedenken gegenüber dem Vorhaben einbringen zu können. Die Bedenken bestanden insbesondere gegenüber den grundsätzlichen Risiken von radioaktiven Stoffen, sei es über die Direktstrahlung, die radioaktiven Emissionen einer Anlage oder bezüglich möglicher Störfälle. Hier gab es Forderungen bezüglich der Berücksichtigung von Aspekten in der UVP, die den rechtlich vorgegebenen Rahmen der AtVfV für die beizubringenden Unterlagen deutlich überstiegen. Zugrunde liegen diesen Forderungen grundsätzliche Bedenken an der Sinnhaftigkeit und Richtigkeit der Bewertung der radiologischen Risiken. Weder in den für den Scoping vorgelegten Unterlagen noch in den während der Scoping-Termine gegebenen Präsentationen wurden solche grundsätzlichen Risikoaspekte behandelt. Hier besteht eine Differenz zwischen den formalen Zielen des Scoping und den Erwartungen der Öffentlichkeit.

Wenn vom Antragsteller in einem projektbezogenen Zusammenhang zeitgleich mehrere Anträge gestellt werden, die ggf. einem unterschiedlichen Rechtsregime unterstehen (z.B. Antrag nach § 7 AtG und Antrag nach § 7 StrISchV), so sind die jeweils relevanten Vorschriften und die Abgrenzungen dieser Anträge einschließlich der sich daraus ergebenden Verfahren nicht in jeder Hinsicht einfach nachvollziehbar. Die sich aus den rechtlichen Vorschriften ergebenden „Zwänge“ wie auch Spielräume für die Behörde sollten daher frühzeitig deutlich gemacht werden.

Nach den Scoping-Terminen bestand vier Wochen lang für die Beteiligten die Möglichkeit, schriftliche Stellungnahmen zum UVP-Untersuchungsrahmen beim Umweltministerium vorzubringen. Das Umweltministerium hat damit eine Konsultationsmöglichkeit angeboten, die über den rechtlich vorgegebenen Rahmen hinausgeht.

Das Unterrichtungsschreiben wurde nicht veröffentlicht. Insofern war weder für die allgemeine noch für die bei den Scoping-Terminen anwesende Öffentlichkeit bekannt, welche in den Scoping-Terminen vorgebrachten Forderungen Eingang in das Unterrichtungsschreiben gefunden hatten und welche nicht. Entsprechend waren auch die Begründungen, warum einige Aspekte nicht berücksichtigt wurden, nicht bekannt.

## 4.2. Erörterungstermin

### 4.2.1. Überblick über die Maßnahme

Der Erörterungstermin (EÖT) ist Teil eines formellen Verfahrens und hat nach § 8 AtVfV das Ziel, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern, *sofern dies für die Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann*. Er soll denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, Gelegenheit geben, ihre Einwendungen zu erläutern.

Im Vorfeld des Erörterungstermins wurden die in der AtVfV definierten Unterlagen für zwei Monate öffentlich ausgelegt und im Internet veröffentlicht. Die Öffentlichkeit hatte in dieser Zeit die Möglichkeit, die Unterlagen einzusehen und schriftlich Einwendungen zu erheben.

In den Genehmigungsverfahren zum Rückbau von GKN I und KKP 1 fanden die Erörterungstermine etwa zwei Jahre nach Antragstellung bzw. ca. vier Jahre nach Beendigung des Leistungsbetriebs statt. Die beiden Erörterungstermine wurden protokolliert. Beide Wortprotokolle sind auf der Homepage des Umweltministeriums Baden-Württemberg veröffentlicht. Der Erörterungstermin zum Rückbau von GKN I wurde von den Bürgerinitiativen um das AKW Neckarwestheim boykottiert.

Der Aufwand für den Erörterungstermin GKN lag nach Auskunft der Behörde bei etwa 120 Personentagen, für KKP bei etwa 140 Personentagen. Diese Angaben verstehen sich jeweils ohne den Aufwand für die Vorbereitung der Auslegung und ohne den Aufwand für die Auswertung des Termins im Nachgang. Der Aufwand für organisatorische Aufgaben im Nachgang des Erörterungstermins ist aber in den Angaben enthalten.

#### **4.2.2. Information der Öffentlichkeit im Kontext der Erörterung**

Die Unterlagen für die Öffentlichkeitsbeteiligung für das Verfahren zum Rückbau von GKN I bzw. KKP 1 waren jeweils ca. ein halbes Jahr vor dem geplanten Erörterungstermin von der zuständigen Genehmigungsbehörde, dem Umweltministerium in Stuttgart, im Rahmen der Auslegung bekannt gemacht worden. In beiden Verfahren wurden der Genehmigungsantrag, der Sicherheitsbericht, die Umweltverträglichkeitsstudie und eine Kurzbeschreibung des Antragstellers ausgelegt.

Am 2.7.2015, kurz vor dem Erörterungstermin für den Rückbau von KKP 1, wurden die Vorprüfungen zur UVP für das Standortabfalllager und das Reststoffbearbeitungszentrum Philippsburg (SAL / RBZ-P) auf der Homepage des Umweltministeriums veröffentlicht.

Beim Erörterungstermin KKP 1 wurden vom Umweltministerium zusätzlich „Fragen und Antworten (FAQ) zum Genehmigungsverfahren zur Stilllegung und zum Abbau eines Atomkraftwerks“ (UM 2015) als Ausdruck ausgelegt und kurz vor dem Erörterungstermin auf der Homepage des Ministeriums veröffentlicht. Während der beiden Erörterungstermine gab es keine Präsentationen von Seiten des Antragstellers oder der Genehmigungsbehörde.

Bis zum Zeitpunkt der Erörterungstermine hatte die Infokommission KKP bereits sieben, die Infokommission GKN acht Sitzungen abgehalten. Die Protokolle bzw. Vorträge der einzelnen Sitzungen wurden im Anschluss an die Sitzungen auf der Homepage der Infokommissionen eingestellt und finden sich dort bis heute. In der 6. Sitzung der Infokommission KKP, welche drei Wochen vor dem Erörterungstermin stattfand, wurde über das Genehmigungsverfahren informiert. In den acht Sitzungen der Infokommission GKN wurden hauptsächlich sicherheitstechnische Fragestellungen, Themen des Katastrophenschutzes und die Auslegung des Kernkraftwerks diskutiert. Themen, die die Umweltverträglichkeit betreffen, wurden nur vereinzelt diskutiert. Ziel und Zweck des Erörterungstermins wurden nicht behandelt.

Darüber hinaus wurde im Vorfeld der Erörterungstermine, im Zeitraum zwischen November 2014 und März 2015, vom Antragsteller ein „Bürger-Dialog“ durchgeführt, in dessen Rahmen Infomaterialien an die Haushalte der beiden Standortumgebungen versandt worden waren, verschiedene Veranstaltungen abgehalten wurden und die Möglichkeit bestand, schriftlich sowie mündlich Fragen zu stellen (weitere Ausführungen dazu siehe Kapitel 4.4).

#### *Beschreibung der Unterlagen*

Für die beiden Erörterungstermine wurden jeweils der Genehmigungsantrag, ein Sicherheitsbericht, eine Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) und eine Kurzbeschreibung veröffentlicht. Die Unterlagen behandeln fachtechnische und rechtliche Zusammenhänge in einer Tiefe, die es

erlaubt, sich einen Überblick über die geplanten Maßnahmen zu verschaffen, beantworten aber keine fachlichen bzw. rechtlichen Detailfragen, wie beispielsweise Details zu Luftfilteranlagen, anhand derer sich die Rückhaltung radioaktiver Stoffe nachvollziehen ließe. In den Unterlagen werden alle Wirkfaktoren des Rückbaus genannt. Insofern können Betroffene anhand der Unterlagen erkennen, welche potenziellen Beeinträchtigungen auf sie zukommen könnten.

Grundsätzliche Ausführungen über Risiken von Radioaktivität, wie das von einem Teil der Bevölkerung gewünscht wird, enthalten die Unterlagen nicht.

Das bisherige und vorgesehene Handeln der Anlageninhaber ist in den Unterlagen durch die Darstellung eines Überblicks des Rückbaukonzepts wiedergegeben. Der Detaillierungsgrad der Angaben resultierte teilweise aus dem frühen Zeitpunkt im Verfahren, zu dem noch nicht alle Details zu allen Aspekten vorlagen.

#### *Rückmeldungen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen*

In den im Rahmen dieses Forschungsvorhabens vom Auftragnehmer durchgeführten Interviews und dem Fachworkshop mit Stakeholdern zeigte sich, dass die Qualität und Detailliertheit der Informationsmaterialien unterschiedlich wahrgenommen wurde. Es wurde geäußert, dass die Unterlagen sehr umfangreich und gut verständlich gewesen wären. Andere meinten, es hätte aber auch Details gegeben, die unklar und schwer zu verstehen gewesen wären. Bei den Erörterungsterminen bestehe immer das Problem, dass viele Unterlagen im Detail noch nicht vorlägen, was bei den Bürgern zu Unverständnis führe. Andere Stakeholder bewerteten die veröffentlichten Unterlagen negativ, da sie unvollständig und oberflächlich gewesen seien. Die Bürgerinitiativen um das AKW Neckarwestheim sahen sich dadurch veranlasst, nicht am Erörterungstermin teilzunehmen (BBU 2015).

Es wurde mehrfach geäußert, dass die in den Erörterungsterminen behandelten Themen fachlich sehr komplex seien und es daher eine Herausforderung darstelle, sie so aufzubereiten, dass auch Laien sie verstehen könnten. Würde man die Themen in ihrer ganzen Komplexität darstellen, wäre das für Laien unverständlich, reduziere man sie auf ein allgemein verständliches Maß, fielen zwangsläufig wichtige Aspekte weg. Weiter wurde erwähnt, dass die UVP-Vorprüfungen zum Standortabfalllager und Reststoffbearbeitungszentrum Philippsburg zu spät und nur durch Druck der Öffentlichkeit veröffentlicht worden wären. Dies trage nicht zu Transparenz und dem Aufbau von Vertrauen bei.

Die Zugänglichkeit der Unterlagen wurde allgemein als positiv bewertet.

Es wurde angemerkt, dass die Ziele eines Erörterungstermins in der breiten Öffentlichkeit teilweise nicht bekannt seien und falsche Vorstellungen gehegt würden, was bei einem solchen Termin zu diskutieren sei. Es gab aber auch die Rückmeldung, dass die Ziele des EÖT zu dessen Beginn erklärt worden wären und somit eigentlich allen Teilnehmern des EÖT klar sein könnten.

Weiter wurde erwähnt, dass der Zeitpunkt des Erörterungstermins für eine vertiefte Diskussion der Risiken des Projekts zu früh gewesen sei. Zu einem so frühen Zeitpunkt könne zwar das Gesamtkonzept für den Rückbau dargestellt werden und es lägen Sicherheitsbericht und Umweltverträglichkeitsstudie vor, das Verfahren ziehe sich aber länger hin. Es fehlten zu unterschiedlichen Themen noch Informationen und Fachgutachten, manche Entscheidungen seien noch nicht getroffen. So hätte es Diskussionen ohne nachprüfbare Fakten gegeben und viele Punkte hätten überhaupt nicht oder nur rudimentär erörtert werden können. Vorteilhaft für eine Diskussion mit der Öffentlichkeit seien zusätzliche vertiefte und detailliertere Unterlagen. Es gab aber auch gegenteilige Stimmen, aus deren Sicht der EÖT zum richtigen Zeitpunkt angesetzt

worden war. Dies wurde damit begründet, dass die Behörde so früh wie möglich alles wissen müsse, was „nicht in Ordnung“ sei.

Außerdem wurde angemerkt, dass es grundsätzlich schwierig sei, den richtigen Zeitpunkt für einen Erörterungstermin zu finden. Für die Wirksamkeit von Einwendungen sei es wichtig, dass diese der Genehmigungsbehörde früh im Verfahren zur Kenntnis gegeben werden. Wenn auch technische Details und die Ergebnisse der Behördenprüfung bzw. die Entscheidungen diskutiert werden sollen – und das sei vielfach die Erwartung der Öffentlichkeit –, dann sei ein späterer Erörterungstermin notwendig.

Weiter wurde vorgebracht, dass eine Erörterung der Themen eigentlich nicht möglich gewesen sei, vielfach seien vom Antragsteller die Antworten auf Fragen einfach abgelesen worden bzw. mit Phrasen wie „wir halten uns an die Grenzwerte“ erwidert worden. Dies trüge weder zur Information noch zum Vertrauen bei. In diesem Zusammenhang wurde die Erwartung formuliert, dass spontane Antworten des Antragstellers wie auch der Behörde möglich sein sollten. Es habe außerdem Themen gegeben, wie das Standortabfalllager und das Reststoffbearbeitungszentrum, über die nicht geredet worden sei. Es sei für die Bevölkerung nicht verständlich, warum diese Anlagen in getrennten Verfahren behandelt werden dürfen.

Ein weiterer Kritikpunkt war, dass man wissen müsse, welche Gutachten / Informationen der Genehmigungsbehörde vorliegen, um laut Umweltinformationsgesetz Informationsanfragen bei der Behörde stellen zu können.

Darüber hinaus wurde erwähnt, dass es der Öffentlichkeit nur möglich sei, an den Erörterungsterminen teilzunehmen, wenn die Teilnehmer bereit seien, sich im vorgeschriebenen Zeitrahmen intensiv in die Thematik und die ausgelegten Materialien einzuarbeiten. Dann müssten Einwendungen geschrieben werden, um damit überhaupt das Recht zur Teilnahme zu erhalten. Für den EÖT, der mehrere Tage dauern könne, müssten Teilnehmer schließlich – auf eigene Kosten – von der Arbeit frei nehmen.

In den Interviews wurde erwähnt, dass die Medienberichterstattung teilweise stark auf „Schlagzeilen“ fokussiert gewesen sei und weniger zu einer differenzierten Information der Öffentlichkeit beigetragen habe.

#### **4.2.3. Möglichkeiten für Dialog, Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung**

Die Möglichkeiten für Dialog, Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung bei der Erörterung sind durch die gesetzlichen Vorgaben eingeschränkt. Grundsätzlich hat die betroffene Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich mittels Einwendungen an der Entscheidungsfindung zu beteiligen. In einem festgelegten Zeitraum sind dafür schriftliche Einwendungen bei der Behörde einzureichen. Die Öffentlichkeit kann zwar alle aus ihrer Sicht relevanten Aspekte mittels Einwendungen in das Verfahren einbringen, ein „Anspruch“ auf Erörterung besteht nach § 8 AtVfV jedoch nur „soweit dies für die Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann“.

Da der Erörterungstermin in den Verfahren zum Rückbau GKN I und KKP 1 früh im Verfahren stattfand, lagen hierfür noch nicht alle Unterlagen / Informationen vor. Auch hierdurch waren Umfang und Tiefe der Erörterung eingeschränkt. Auf der anderen Seite können früh ins Verfahren eingebrachte Bedenken besser berücksichtigt werden.

*Rückmeldungen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen*

In den im Rahmen dieses Forschungsvorhabens durchgeführten Interviews und dem Fachworkshop wurden Kritikpunkte erwähnt und Verbesserungsvorschläge gemacht, die im Folgenden genannt werden.

Hinsichtlich der Transparenz, wie die behördlichen Entscheidungen zustande kommen, gibt es in der Öffentlichkeit die Erwartung, zu wissen, wie die Einwendungen die späteren Entscheidungen beeinflussen. Derzeit werden die Einwendungen in der Genehmigung gewürdigt. Diese liegt allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt vor. Darüber hinaus kam die Kritik, dass die Rückkopplung fehle, in welcher Weise die einzelnen Einwendungen bei der behördlichen Prüfung Berücksichtigung fänden. Es sei wünschenswert, dass diese Rückkopplung künftig nicht erst über den veröffentlichten Genehmigungsbescheid sondern früher erfolge.

Sowohl beim EÖT GKN I als auch beim EÖT KKP 1 sei die Erwartungshaltung hoch gewesen, Fragen zu stellen und bestimmte Aspekte zu diskutieren. Beim Erörterungstermin GKN seien Behörde und Betreiber sehr auf den rechtlichen Rahmen fokussiert gewesen, der für den Erörterungstermin vorgesehen sei. Es sei Betreibern und Behörde schwer gefallen, Fragen zu beantworten, die sich spontan ergeben hätten. Es wurde die Vermutung geäußert, dass Betreiber und Behörde sich nicht durch spontane Antworten angreifbar machen wollten, da sie die Verwendung ihrer Aussagen in Klagen befürchteten. Ein Dialog sei unter diesen Randbedingungen praktisch nicht möglich gewesen.

Von Behördenseite erfolge eine Aufnahme und Prüfung von Sachverhalten der Einwände. Wie die Einwände dann aber im weiteren Verfahren im Einzelnen geprüft und behandelt werden und wie Entscheidungen darüber getroffen würden, sei für die Öffentlichkeit nicht transparent.

Das Wortprotokoll des Erörterungstermins, welches veröffentlicht wird, wurde positiv aber auch negativ gesehen. Positiv, da die Antworten von Antragsteller und Genehmigungsbehörde wörtlich, d.h. frei von möglichen Interpretationen, festgehalten werden, nochmals nachgelesen werden können und somit Verbindlichkeit haben. Negativ wurde gesehen, dass bei Antragsteller und Genehmigungsbehörde wohl die Sorge mitschwingt, dass Antworten später Anlass für eine Klage Dritter werden könnten. Diese Sorge würde letztlich auch dazu beitragen, dass die Antworten, die beim Erörterungstermin gegeben werden, so allgemein seien, vielfach abgelesen würden und nicht über die in den vorgelegten Unterlagen ohnehin bereits vorhandenen Informationen hinausgingen.

Ein weiterer Kritikpunkt war die Sitzordnung während der beiden Erörterungstermine. Es wurde kritisiert, dass Betreiber und Behörde oben auf einer Bühne im Saal gesessen hätten, während die Öffentlichkeit unten gesessen hätte. Für einen Austausch auf Augenhöhe sei es wichtig, dass man auch auf gleicher Höhe sitze. Außerdem hätten die Behördenvertreter in den Pausen mit den Einwendern reden müssen.

Positiv wurde erwähnt, dass beim EÖT KKP die Redner aus dem Publikum Mikrofone an den Plätzen gehabt hätten und so für ihre Wortbeiträge hätten sitzen bleiben können.

Es wurde angeregt, dass für Einwender die Möglichkeit bestehen solle, ihre Erläuterungen zu den Einwendungen durch visuelle Darstellungen zu unterstützen. Hierfür solle ein Beamer zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollte auch der Betreiber Schaubilder über den Sicherheitsbericht hinaus präsentieren.

#### **4.2.4. Schnittstellen formeller und informeller Maßnahmen**

Die Schnittstellen zwischen formellen und informellen Maßnahmen beschreiben die Berührungspunkte und Verzahnungen zwischen diesen Maßnahmen. Die hierbei relevanten

Bereiche sind Informationsvermittlung und Dialog. So sollten die informellen Maßnahmen in diesen beiden Bereichen die Aspekte abdecken, die in den formellen Maßnahmen auf Grund gesetzlicher Vorgaben oder zeitlicher Rahmenbedingungen nicht berücksichtigt werden können. Die Schnittstellen adressieren also Aspekte wie

- Informationsvermittlung von Details,
- Vermittlung von Informationen zu Themen, die nicht direkt zum jeweiligen Genehmigungsverfahren gehören,
- Diskussion von Grundsatzthemen zur Kerntechnik und Bewertung ihrer Risiken,
- Möglichkeit Fragen zu stellen und zu diskutieren,
- Möglichkeit zum direkten Austausch mit Vertretern des Antragstellers und der Behörde auch für die allgemeine Öffentlichkeit (also auch für Personen, die z.B. am EÖT nicht teilnehmen (können), da sie keine Einwendungen erhoben haben).

Nachfolgend wird beleuchtet, wie das Zusammenspiel der formellen und informellen Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung bei den Interviewpartnern bzw. den Teilnehmern des Workshops wahrgenommen wurde.

#### *Rückmeldung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen*

In den Interviews wurde erwähnt, dass nicht von jedermann zwischen formellen und informellen Veranstaltungen unterschieden werden könne, sodass es zu falschen Erwartungshaltungen käme, beispielsweise hinsichtlich der Möglichkeit, Fragen stellen zu können. Das Profil müsse diesbezüglich geschärft werden und es müsse deutlicher gemacht werden, was die Öffentlichkeit in welcher Veranstaltung erwarten könne.

Aus Sicht einiger Kommunenvorteiler ergeben sich durch die Wechselwirkung von formellen und informellen Veranstaltungen Vorteile. Viele Fragen würden im Vorfeld von formellen Terminen in den Infokommissionen geklärt. Außerdem bekäme man durch die zusätzlichen informellen Veranstaltungen insgesamt mehr Informationen. Behörde und Betreiber könnten dort viel ausführlicher antworten. Durch die häufige Berichterstattung aus den Infokommissionen werde auch die Bevölkerung mit den Themen konfrontiert, was positiv zu sehen sei.

Es gab aber auch Stimmen, die keine gegenseitige Beeinflussung der formellen und informellen Maßnahmen feststellen konnten.

Auf die Frage, ob Defizite der einen Maßnahme durch die andere aufgefangen werden können, wurde geantwortet, dass das zumindest für die formellen Maßnahmen eigentlich nicht möglich sei, da diese nun mal in ihrer Form rechtlich vorgegeben seien. Man könne nur im Vorfeld versuchen, in den informellen Veranstaltungen möglichst viele Fragen zu klären. Aber es gäbe keine Garantie, dass das auch immer gelinge, wie ja das Beispiel Standortabfalllager (SAL) bzw. Reststoffbearbeitungszentrum (RBZ) zeige. Zu diesen Anlagen sei in den Infokommissionen ausführlich informiert worden und trotzdem finde keine „Beruhigung“ statt, selbst bei den Kommissionsmitgliedern nicht.

Aus Sicht der Befragten in den Interviews konnten alle Themen bzw. Anliegen, die die Rückbauprojekte betreffen, in einer formellen oder informellen Maßnahme angesprochen werden. Es hätte nichts gegeben, das nicht thematisiert worden sei, weil es thematisch keiner Veranstaltung zuzuordnen war. Die Infokommissionen böten Raum für Themen, die auch über die in den Genehmigungsverfahren zu behandelnden Aspekte hinausgingen. So sei beispielsweise der Vorwurf, dass RBZ / SAL nicht diskutiert worden seien, nicht zutreffend. Durch die Info-

kommissionen wäre frühzeitig über diese Verfahren berichtet worden. Das Problem sei eher gewesen, dass diese Berichte von einigen nicht wahrgenommen worden seien.

Insgesamt hätte die Transparenz durch die informellen Maßnahmen zugenommen. Während es früher nur den Erörterungstermin gegeben hätte, gäbe es heute Zusatzangebote in Form von informellen Veranstaltungen, die im Wesentlichen frei gestaltbar seien. Es gäbe ja bei der Bürgerbeteiligung momentan republikweit viele verschiedene Formate. Seit einigen Jahren sei man da in einer Experimentierphase, und es hätte sich bisher dafür noch kein Standard herausgebildet. Alle Formate hätten aber auch Nachteile. Die perfekte informelle Maßnahme gäbe es noch nicht. Die in Gang gesetzten Prozesse müssten sich erst finden, das ideale Format sich rauskristallisieren. Aber auch die Bevölkerung müsse lernen, wie man sich wo am besten einbringt.

Um eine informelle Maßnahme so zu gestalten, dass sie die formellen Maßnahmen möglichst positiv beeinflusst, sollte, so die Interviewpartner, eine frühzeitige und andauernde Information über den Verfahrensstand stattfinden. Auch die Behörde sollte Infoveranstaltungen anbieten, z.B. zur Lagerung von Brennelementbehältern aus KWO am Standort GKN. Wichtig sei die Anschaulichkeit, so sollte man z.B. mal einen (leeren) Castorbehälter „auf den Hof“ stellen, Brennelemente zeigen (Dummies), Führungen in die Zwischenlager bzw. für die gesamten Standorte GKN und KKP anbieten, oder mal ein Transportschiff für Castorbehälter begehen. Die Bevölkerung müsse eine Vorstellung bekommen, über was da geredet würde. Früher wären Führungen öfter möglich gewesen, das finde jetzt leider nicht mehr in größerem Umfang statt. Auf der anderen Seite sei es aber auch schwierig, von Behördenseite informelle Veranstaltungen anzubieten, da die Behörde ja im gesetzlichen Verfahren eingebunden ist. Um das machen zu können, müsse sich am Verfahren etwas ändern. So sei beispielsweise gefordert worden, dass im Rahmen der Infokommissionen während der Auslegung der Unterlagen ein Termin stattfinden sollte, um über den Sicherheitsbericht zu diskutieren. Dies hätte als eine Beratung bei der Verfassung von Einwendungen ausgelegt werden können. Das Umweltministerium hätte daher entschieden, dass dies nicht möglich sei. Diese Entscheidung sei vielleicht zu restriktiv gewesen.

#### 4.2.5. Diskussion der formellen Zieldefinition

Der Erörterungstermin (EÖT) ist (neben dem Scoping-Termin, bei dem aber nur ein kleiner Teil der Öffentlichkeit auf Einladung teilnehmen kann, siehe Kapitel 4.1.4), für die allgemeine Öffentlichkeit der einzige formelle Termin im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens, wo ein persönliches Treffen mit Behörde und Betreiber zustande kommt. Dies führt zu einer entsprechend hohen Erwartungshaltung hinsichtlich der Möglichkeit, eigene Fragen und Bedenken gegenüber dem Betreiber und der Behörde vorbringen und diskutieren zu können.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der rechtliche Status des EÖT nicht kongruent ist mit den an ihn gestellten Erwartungen seitens der Öffentlichkeit. Der Erörterungstermin fällt nicht unter die gemäß der AtVfV im Abschnitt 2 in den §§ 4 bis 7 genannten Maßnahmen zur „Beteiligung Dritter und anderer Behörden“. Er wird vielmehr in der AtVfV im dritten Abschnitt gesondert unter „Erörterungstermin“ behandelt und dient gemäß § 8 dem Zweck, die *„Einwendungen zu erörtern, soweit dies für die Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann“*. Bei der derzeit formell vorgegebenen Situation, d.h. die Beteiligung findet nur schriftlich statt und wenn man im Erörterungstermin persönlich zusammenkommt, geht es vor allem um das Briefing der Behörde im Sinne einer Erläuterung der schriftlich vorgebrachten Einwendungen, muss es quasi zwangsläufig dazu kommen, dass divergierende Erwartungen an Möglichkeiten und Ziele eines Erörterungstermins entstehen. Konflikte sind vorprogrammiert, da eine Maßnahme, die von außen betrachtet, nach umfassender Öffentlichkeitsbeteiligung (d.h. Erörterung aller Themen, die die Öffentlichkeit interessieren) aussieht, eine solche aber rechtlich nicht explizit zum Ziel hat.

Gemessen an der Zieldefinition für den Erörterungstermin nach § 8 AtVfV ist aus formeller Sicht ein Beitrag zur Umsetzung der vom Umweltministerium Baden-Württemberg formulierten Beteiligungsziele nur bedingt möglich, weil die Öffentlichkeit mit ihren Informations- und Diskussionsbedürfnissen nicht die eigentliche Zielgruppe ist. Vielmehr hat die Öffentlichkeit die Rolle des Inputgebers, da der EÖT der Erläuterung der Einwendungen zur Gewährleistung des Verständnisses durch die Behörde dient.

Um den Erörterungstermin als Beitrag zur Umsetzung der Beteiligungsziele des Umweltministeriums Baden-Württemberg effektiver nutzen zu können, müsste der rechtliche Rahmen so angepasst werden, dass sich entsprechende Spielräume eröffnen.

#### **4.2.6. Schlussfolgerungen zum Beitrag des Erörterungstermins zur Umsetzung der Beteiligungsziele**

Die formalen Ziele eines Erörterungstermins sind, dass die Behörde in die Lage versetzt wird, die Einwendungen richtig zu verstehen. Die Erwartungen der allgemeinen Öffentlichkeit sind aber, umfassende, detaillierte Informationen zu den aus ihrer Sicht relevanten Aspekten des Vorhabens zu bekommen und diese mit Betreiber und Behörde zu diskutieren. Schon aus den formalen Anforderungen und den Erwartungen ist abzuleiten, dass es hier zwangsläufig zu Diskrepanzen kommen muss.

Des Weiteren ist festzustellen, dass Teile der Öffentlichkeit auf breiterer und grundsätzlicherer Ebene in Bezug auf Atomenergie und deren Risiken Informations- und Diskussionsbedarf haben. Sie bewerten die Risiken aus Direktstrahlung, radioaktiven Emissionen und Störfällen anders als dies der Gesetzgeber in der Strahlenschutzverordnung umsetzt. Das Resultat ist, dass immer wieder Zweifel an der Bewertung radioaktiver Wirkfaktoren geäußert werden und hier große Bedenken und Sorgen bestehen. Die Information oder Diskussion über (projektunabhängige) grundlegende Fragen der Kernenergienutzung und Risikobewertung sind durch die formelle Zielsetzung des Erörterungstermins nicht abgedeckt. Hier besteht eine Differenz zwischen den formalen Anforderungen für den Erörterungstermin und den Erwartungen von Bürgerinitiativen und Verbänden.

Der Dialog der Öffentlichkeit mit der Überwachungsbehörde und dem Anlagenbetreiber, um die Informationen zu vertiefen, wird beim Erörterungstermin neben dem formellen Ziel des Erörterungstermins durch das üblicherweise bei Erörterungsterminen erstellte Wortprotokoll und die Möglichkeit der Klage Dritter eingeschränkt. Das Wortprotokoll und die Möglichkeit der Klage behindern das „freie ungeschützte Sprechen“ der Vertreter von Behörde und Antragsteller, was schließlich einen Dialog ausmacht.

Die weitere Behandlung der Einwendungen mit Blick auf die Entscheidungsfindung ist derzeit während des Verfahrens nicht transparent. Die Öffentlichkeit erfährt im Laufe des Verfahrens nicht, in welcher Weise ihre Einwendungen geprüft und bewertet werden bzw. in welcher Weise ihre Einwendungen die Genehmigungsentscheidung beeinflussen. Die rechtliche Lage sieht erst für den Genehmigungsbescheid vor, dass die Einwendungen dort gewürdigt werden müssen. Dadurch entsteht, insbesondere bei frühen Erörterungsterminen, eine zeitliche Entkopplung, durch die der Eindruck mangelnder Transparenz entsteht.

Die Medienberichterstattung<sup>13 14 15</sup> zum Thema Rückbau ist teilweise nicht objektiv, sondern eher auf „Schlagzeilen“ fokussiert. Eine differenzierte Information der allgemeinen Öffentlichkeit kann über die Medien daher nicht immer zwingend vorausgesetzt werden, eine emotionalisierte Berichterstattung kann eher von der sachlichen Diskussion ablenken.

### 4.3. Informationskommissionen zu den Kernkraftwerken Philippsburg und Neckarwestheim

#### 4.3.1. Überblick über die Maßnahme

Bei den Informationskommissionen zu den Kernkraftwerken Philippsburg und Neckarwestheim handelt es sich um informelle Maßnahmen, die nicht auf rechtlichen Vorgaben basieren. Die Durchführung dieser speziellen Maßnahmen wurde vom Land Baden-Württemberg mit Ministerratsbeschluss vom 17.04.2012 beschlossen und ihre Ausgestaltung mit den jeweiligen Landräten vereinbart. Die Ausgestaltung ist in Geschäftsordnungen<sup>16</sup> fixiert worden. Für die beiden Informationskommissionen ist jeweils eine Geschäftsstelle eingerichtet, für den Standort KKP beim Landratsamt Karlsruhe und für den Standort GKN beim Landratsamt Heilbronn. Die Geschäftsstellen werden vom Umweltministerium Baden-Württemberg finanziert.

Die Informationskommissionen sind nicht alleine auf die Genehmigungsverfahren zu den 1. Stilllegungs- und Abbaugenehmigungen (1. SAG) für KKP 1 und GKN I bezogen, sondern umfassen Informationen zur Sicherheit der kerntechnischen Anlagen am jeweiligen Standort. Sie beziehen sich daher jeweils auf einen stillgelegten und einen in Betrieb befindlichen Reaktor sowie das Standortzwischenlager für die abgebrannten Brennelemente und die an den Standorten im Rahmen des Abbaus der Reaktoren geplanten Einrichtungen zur Bearbeitung und Lagerung radioaktiver Abfälle (auch wenn es sich dabei in streng rechtlicher Interpretation nicht um kerntechnischen Anlagen sondern um kerntechnische Einrichtungen handelt). Die Aufgabe wird für beide Informationskommissionen in gleichem Wortlaut beschrieben<sup>17</sup>:

*„Aufgabe der Informationskommission ist es, die Bürgerinnen und Bürger in der Umgebung der Kernkraftwerke in Baden-Württemberg aktiv und in institutionalisierter Form über Sicherheitsfragen der kerntechnischen Anlagen am Standort ... zu informieren. Bisher erfolgte die Information der Öffentlichkeit zu Fragen der Kernkraftwerke vorwiegend über Pressemitteilungen und das Internet. Zusätzlich dazu soll die Kommission zu einer direkten Information vor Ort beitragen und einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Kommissionsmitgliedern als Repräsentanten aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einerseits sowie kompetenten Fachleuten auf Behörden- und Betreiberseite andererseits ermöglichen.“*

<sup>13</sup> Pfalz-Express: BUND zieht Fazit aus dem Erörterungstermin in Philippsburg: Alibiveranstaltung für Projekt Atommüllfabrik. 27. Juli 2015

<sup>14</sup> Südwestumschau: Protest gegen Atom-Abbau in Neckarwestheim. 17. Juni.2015

<sup>15</sup> Stuttgarter Zeitung: Boykott der Atomkraftgegner. 16. Juni 2015

<sup>16</sup> Geschäftsordnung der Informationskommission zum Kernkraftwerksstandort Neckarwestheim,

<http://www.infokommission-gkn.de/>

Geschäftsordnung der Informationskommission zum Kernkraftwerksstandort Philippsburg, <http://www2.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/56534/Geschaeftsordnung.pdf>

<sup>17</sup> <http://www.infokommission-gkn.de/>, <http://www.infokommission-kkp.de/>

*Die Arbeit der Kommission erfolgt auf der Grundlage einer Geschäftsordnung. Die Kommission soll in der Regel dreimal jährlich tagen. Die Sitzungen werden öffentlich angekündigt.“*

Die Informationskommissionen haben bislang nicht dreimal jährlich getagt, sondern in unregelmäßigen Abständen. Am Standort Neckarwestheim tagte die Informationskommission seit dem 17.07.2012 neunmal (zweimal jeweils in 2012, 2014 und 2015 sowie dreimal in 2013), am Standort Philippsburg seit dem 25.07.2012 achtmal (zweimal jeweils in 2012 und 2015, dreimal in 2013 sowie einmal in 2014).

Der Aufwand für die Informationskommissionen für die Abteilung 3 des Umweltministeriums wird von diesem für Vorbereitung von Vorträgen, allgemeine Vorbereitung und Organisation sowie Sitzungsteilnahme auf etwa 70 Stunden pro Sitzung geschätzt. Der Aufwand bei den Geschäftsstellen der Informationskommissionen belief sich in 2015 auf 57 Stunden (GKN) bzw. 104 Stunden (KKP).

#### **4.3.2. Zusammensetzung und Häufigkeit der Sitzungen**

Die Mitglieder der Informationskommissionen sind im Internetauftritt genannt. Die Informationskommission KKP hat insgesamt 22 Mitglieder. Diese setzen sich zusammen aus

- zwei Landräten,
- drei Vertretern aus Frankreich (Région Alsace, Département du Bas-Rhin und Département du Haut-Rhin),
- acht Vertretern von Kommunen (meist Bürgermeister / Oberbürgermeister),
- vier Mitgliedern des Landtags (von verschiedenen Parteien),
- einem Vertreter einer Bürgerinitiative,
- einem Vertreter eines BUND-Regionalverbands,
- einem des Kreisbauernverbands Karlsruhe,
- einer Vertreterin der Gewerkschaft Ver.di sowie
- einem Vertreter der Wirtschaftsverbände.

Die Informationskommission GKN hat deutlich weniger Mitglieder, nämlich 16 Personen, allerdings ist hier auch kein Nachbarstaat mit einem Beteiligungsinteresse zu berücksichtigen. Die Mitglieder der Informationskommission GKN setzen sich wie folgt zusammen:

- zwei Landräte,
- fünf Vertreter von Kommunen (Bürgermeister / Bürgermeisterinnen),
- vier Mitglieder des Landtags (von verschiedenen Parteien),
- zwei Vertreter einer Vereinigung von Bürgerinitiativen,
- ein Vertreter eines BUND-Regionalverbands,
- ein Vertreter der Gewerkschaft Ver.di sowie
- ein Vertreter der Industrie- und Handelskammer.

Die Öffentlichkeit ist bei den Sitzungen zugelassen, kann durch Beschluss der Informationskommission zu einzelnen Tagesordnungspunkten aber ausgeschlossen werden. In der Geschäftsordnung der Informationskommission GKN ist festgelegt, dass einzelnen Zuhörern ausnahmsweise das Rederecht eingeräumt werden kann. Die Geschäftsordnung der Informationskommission KKP legt dagegen fest, dass Zuhörerinnen und Zuhörer die Möglichkeit haben, am Ende der Sitzungen Fragen zu stellen. Fragen können auch vorab zur Beantwortung in einer der folgenden Sitzungen schriftlich bei der Geschäftsstelle eingereicht werden. Die Nichtzulassung von Fragen aus dem Publikum in der Informationskommission GKN wurde aus Gründen der Sitzungsökonomie von der Informationskommission beschlossen, Fragen könnten aber an die Vertreter in der Kommission auch während der Sitzung herangetragen werden.

Die Größen der Informationskommissionen wurden in den Interviews als dem Zweck angemessen, überschaubar oder von der Größe her gerade noch praktikabel gesehen. Bezüglich der Zusammensetzung wurde geäußert, dass alle gesellschaftlichen Gruppen im Umkreis vertreten seien. Im Hinblick auf Wünsche nach stärkerer Beteiligung von Bürgerinitiativen in der Informationskommission GKN wurde darauf verwiesen, dass bereits ein zusätzlicher Sitz zugesprochen wurde, ansonsten die Informationskommission aber wesentlich aus demokratisch gewählten Vertretern, wie Bürgermeistern und Landtagsabgeordneten, gebildet werden solle; gewünscht sei die gesellschaftliche Repräsentanz. Die Einbeziehung von Vertretern aus Frankreich in der Informationskommission KKP sei nachträglich erfolgt, auf Anregung des Umweltministeriums und nach Beschluss des Oberrheinrats.

Die Mitglieder der Informationskommissionen sollten auch aufgrund ihrer Kompetenz innerhalb der von ihnen vertretenen Organisationen dazu beitragen, dass Informationen weitergegeben werden. Viele der Interviewten waren sich unklar, inwieweit dies gewährleistet ist. Den Landräten, Vertretern von Kommunen und Mitgliedern des Landtags wurde diese Kompetenz am ehesten zugesprochen. Im Workshop wurde hinsichtlich der Zusammensetzung der Informationskommissionen grundsätzliches Misstrauen gegenüber Politikern geäußert und die Personalunion von Vorsitz und Moderation kritisiert. In einer vom Umweltministerium 2013 durchgeführten Umfrage<sup>18</sup> wurde die Zusammensetzung der Informationskommission GKN unterdurchschnittlich bewertet. Die Kommentare kritisieren fehlende Kompetenz von Kommissionsmitgliedern. Bei Antworten zu anderen Fragen wurde auch das mangelnde Interesse mancher Kommissionsmitglieder thematisiert. Das Flugblatt des Bundes der Bürgerinitiativen mittlerer Neckar (BBMN) e.V., mit dem im Herbst 2015 der Abbruch der Beteiligung an der Informationskommission GKN erklärt wurde, bemängelt u. a., dass Bürger im Gremium völlig unterrepräsentiert gegenüber Bürgermeistern, Landräten und Abgeordneten seien und sich das Gremium selbst nie als Vertretung der Region verstanden habe. Auch solle der Stadtkreis Heilbronn einbezogen werden.

Die Häufigkeit der Sitzungen muss angemessen sein, um den Entwicklungen im Verfahren folgen zu können. Hinsichtlich der Häufigkeit und Dauer der Sitzungen wurden in den Interviews Häufigkeiten von etwa zwei Sitzungen im Jahr und Dauern von zwei bis drei Stunden als angemessen gesehen. Nur in einem Fall wurde die Dauer als manchmal recht lang gewertet. In diesem Zusammenhang wurde in einem Interview auch der Vorteil hervorgehoben, Fragen schriftlich einzuholen und zu beantworten, da manche Fragen nicht direkt beantwortet werden könnten und dies auch aus Zeitgründen vorteilhaft sei.

---

<sup>18</sup> Vermerk für Herrn Minister vom 30.07.2014, Az.: 3-4600.00/337, über das Ergebnis einer Fragebogenaktion mit Beteiligung von Kommissionsmitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Umweltministeriums sowie Zuhörerinnen und Zuhörern der Sitzungen der Informationskommissionen

#### 4.3.3. Information der Mitglieder der Informationskommissionen und der Öffentlichkeit sowie behandelte Themen

Beide Informationskommissionen verfügen über eine Homepage, auf der die folgenden Unterlagen zur Verfügung gestellt werden:

- die Geschäftsordnung,
- die Tagesordnungen der Sitzungen einschließlich der Sitzungsunterlagen und Präsentationen,
- die Niederschriften der Sitzungen (nur GKN),
- Fragen, die an die Informationskommission gerichtet wurden einschließlich der Antworten von EnKK, Umweltministerium, Regierungspräsidium etc. (nur bei KKP),
- Informationen zu Stilllegung und Abbau:
  - Handlungsanleitung zur Entsorgung von freigemessenen Abfällen auf Deponien in Baden-Württemberg des Landkreistags Baden-Württemberg,
  - Stellungnahme des Öko-Instituts zu konzeptionellen Fragen der Freigabe zur Beseitigung auf einer Deponie bei Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerks Obrigheim sowie
  - FAQs zu allgemeinen Fragen bei Stilllegung und Abbau,
- Informationen zu Kernkraftwerken in Baden-Württemberg als Verlinkung auf die Homepage des Umweltministeriums (Informationen über meldepflichtige Ereignisse etc.).

Neben der Information der Öffentlichkeit über das Internet findet auch eine Information durch die Berichterstattung über die Sitzungen in den Medien statt. In den Interviews wurde die Medienberichterstattung über die Sitzungen der Informationskommissionen von „sehr ausgewogen“, über „gering aber auch nicht falsch“ bis „zu knapp“ gewertet. Es wurde das Problem gesehen, dass aufgrund vermuteter unzureichender Fachkenntnisse bei den Journalisten eher Stimmungen wiedergegeben würden und die Qualität der Berichterstattung auch durch den eingeschränkten Umfang der Beiträge (andere Prioritäten) begrenzt sei.

Themen auf den Sitzungen der Informationskommission KKP waren – gegliedert nach Themenkomplexen – neben den jeweils von Umweltministerium und EnKK erstatteten Berichten unter „Aktuelles“ (Vorkommnisse, Stand des Verfahrens etc.):

- Sicherheit des KKP
  - Überprüfungen des KKP im Nachgang der Ereignisse in Fukushima und erste Maßnahmen (Berichte UM und EnKK, 1. Sitzung)
  - Stresstest KKP 1 (Berichte UM und EnKK, 2. Sitzung)
  - Information über die aktuellen Entwicklungen zur Sicherheit des KKP (Bericht UM, 3. Sitzung)
- Stilllegung des KKP 1 einschließlich Errichtung und Betrieb des Reststoffbearbeitungszentrums (RBZ-P) und Standort-Abfalllagers (SAL-P)
  - Nachbetriebsphase und Schritte zur Stilllegung von KKP 1 (Berichte UM und EnKK, 2. Sitzung)
  - Direkter Rückbau, sicherer Einschluss – ein Vergleich (Bericht TÜV SÜD ET, 3. Sitzung)
  - Rückbau des KKP 1 - Sachstand über die Entscheidung und weitere Verfahrensschritte (Bericht EnKK, 5. Sitzung)

- Rückbau von Kernkraftwerken - Vorstellung des Verfahrens anhand des Beispiels KWO sowie aktuelle Überlegungen der EnKK zum Rückbau des KKP (Berichte UM und EnKK, 6. Sitzung)
- Status und Ausblick zum Nachbetrieb sowie zur Vorbereitung von Stilllegung und Abbau von KKP 1 und zur Schaffung von Rückbau-Infrastruktur (Bericht EnBW und UM, 7. Sitzung)
- Verfahrensstand Stilllegung und 1. SAG KKP 1 sowie Verfahrensstand RBZ-P und SAL-P (Bericht UM, 8. Sitzung)
- Einzelfallprüfung der Umweltauswirkungen für RBZ und SAL (Bericht Öko-Institut, 8. Sitzung)
- Standortzwischenlager
  - Robustheit des Standortzwischenlagers (Bericht UM, 2. Sitzung)
  - Zwischenlagerung von radioaktiven Abfällen aus der Wiederaufarbeitung im Zwischenlager Philippsburg (Information UM, 4. Sitzung, und Zwischenberichte UM zum Stand des Verfahrens, 5. und 6. Sitzung)
  - Castor-Behälter für abgebrannte Brennelemente, Castor-Behälter für Glaskokillen aus der Wiederaufarbeitung - Was für Unterschiede gibt es? (Bericht UM, 7. Sitzung)
- Katastrophenschutz
  - Katastrophenschutzplanung (Bericht RP Karlsruhe, 2. Sitzung)
  - Katastrophenschutzplanung in Rheinland-Pfalz (Bericht Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier, 5. Sitzung)
  - Analyse der Vorkehrungen für den anlagenexternen Notfallschutz für deutsche Kernkraftwerke nach den Erfahrungen aus dem Unfall in Fukushima (Bericht eines Mitglieds der SSK, 6. Sitzung)
- Emissionen radioaktiver Stoffe
  - Darstellung der behördlichen Überwachung von Emissionen radioaktiver Stoffe aus dem KKP bei Betrieb und Revision (Bericht UM, 3. Sitzung)
- Freigabe radioaktiver Abfälle
  - Handlungsanleitung zur Entsorgung freigemessener Abfälle auf Deponien - Konsequenzen aus dem Kreislaufwirtschaftsgesetz sowie Kontrolle der ordnungsgemäß durchgeführten Freimessung durch die TÜV SÜD ET (Berichte UM, LUBW und TÜV SÜD ET, 8. Sitzung)

Themen auf den Sitzungen der Informationskommission GKN waren – gegliedert nach Themenkomplexen - neben den jeweils von UM und EnKK erstatteten Berichten unter „Aktuelles“ (Vorkommnisse, Stand von Verfahren etc.):

- Sicherheit des GKN
  - Überprüfung des GKN im Nachgang der Ereignisse in Fukushima und erste Maßnahmen (Berichte UM und EnKK, 1. Sitzung)
  - Konsequenzen aus den Rissen im AKW Doel (Bericht UM, 2. Sitzung)
  - Die sicherheitstechnische Relevanz des Kühlturms für das GKN (Berichte UM und EnKK, 2. Sitzung)
  - Auswirkungen von Erdbeben auf das GKN (Berichte UM und EnKK, 2. Sitzung)

- Periodische Sicherheitsüberprüfung (Bericht UM, 6. Sitzung)
- Geologie / Baugrund am Standort GKN (Berichte UM, Dipl.-Geol. Dr. Hermann Behmel, Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau – LGRB und EnKK, 7. Sitzung)
- Plötzlicher Ausfall des Kühlturms - Eine Modellrechnung (Bericht BBMN, 8. Sitzung)
- Anlagenverhalten beim Ausfall des Kühlturms (Berichte UM und EnKK, 8. Sitzung)
- Katastrophenschutz
  - Katastrophenschutzplanung GKN (Bericht RP Stuttgart, 4. Sitzung)
  - Die Überarbeitung der Katastrophenschutzplanung für GKN (Bericht eines Mitglieds der SSK, 6. Sitzung)
- Emissionen radioaktiver Stoffe
  - Radioaktive Emissionen am Standort GKN (Berichte UM und Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, LUBW, 5. Sitzung)
  - Auswirkungen der Tritiumemissionen auf die Umwelt: Zusammenfassung der Aussagen von Prof. Abraham Béhar und Prof. Dr. Inge Schmitz-Feuerhake (Bericht Bund Bürgerinitiativen Mittlerer Necker, BBMN, 5. Sitzung)
- Freigabe radioaktiver Abfälle
  - Handlungsanleitung zur Entsorgung freigemessener Abfälle auf Deponien - Konsequenzen aus dem Kreislaufwirtschaftsgesetz sowie Kontrolle der ordnungsgemäß durchgeführten Freimessung durch die TÜV SÜD ET (Berichte UM und TÜV SÜD ET, 8. Sitzung)
- weitere Themen:
  - Die Endlagerung von radioaktiven Abfällen (Bericht BfS, 3. Sitzung)
  - Kinderkrebsstudie und Fehlbildungsstudie um deutsche Kernkraftwerke - KiKK-Studie (Bericht Deutsches Kinderkrebsregister, 4. Sitzung)
  - Mischoxid-Brennelemente (Berichte UM und EnKK, 9. Sitzung)

Wie die Zusammenstellung der auf den Informationskommissionen präsentierten Berichte zeigt, gibt es Unterschiede in Themenschwerpunkten und Vortragenden zwischen KKP und GKN:

- In der Informationskommission KKP wurde intensiver über auch allgemeine Fragestellungen von Stilllegung und Abbau diskutiert, beispielsweise vergleichend über direkten Abbau und sicheren Einschluss sowie über Erfahrungen aus anderen Projekten.
- In der Informationskommission GKN wurde mehr auf spezifische Sicherheitsfragen eingegangen (Erdbeben und Kühlturmsausfall) und es wurden auch häufiger allgemeine Fragestellungen wie die Endlagerung radioaktiver Abfälle oder die Kinderkrebsstudie (KiKK-Studie) angesprochen.
- In der Informationskommission GKN gab es auch Vorträge seitens des Bundes Bürgerinitiativen Mittlerer Necker. Ansonsten wurde in den Informationskommissionen durch Betreiber, Behördenvertreter einschließlich ihrer Sachverständigen und externe Experten, beispielsweise der Strahlenschutzkommission, vorgetragen.

Unterschiede in den behandelten Themen ergeben sich daraus, dass die Behandlung bestimmter Themen nicht vorgegeben ist, sondern gemäß den Geschäftsordnungen angefordert werden kann. Die Beteiligung an der Themenfindung wurde in den Interviews sehr unterschiedlich gesehen.

Positiv hervorgehoben wurden in diesem Zusammenhang insbesondere Aktivitäten des BUND. In einem Interview wurde kritisiert, dass die geplante Einlagerung von fünf Behältern mit radioaktiven Abfällen aus der französischen Wiederaufbereitungsanlage La Hague in das Standortzwischenlager KKP nicht zunächst der Informationskommission bekannt gegeben worden sei, sondern die Kommissionsmitglieder dies der Presse hatten entnehmen müssen.

Hinsichtlich der Frage, ob nur standortbezogene oder auch allgemeinere Themen behandelt werden sollen, gab es unterschiedliche Auffassungen. Im Fachworkshop wurde der Wunsch geäußert, auch Zukunftsthemen wie Energiewende und „Next Generation“ von Kernkraftwerken aufzugreifen. Das Umweltministerium verfolgte dagegen das Ziel, die Themen auf standortbezogene Themen zu begrenzen. Dies führte 2012 auch zu kritischen Medienberichten<sup>19</sup>, dass das Umweltministerium die Befassung mit der KiKK-Studie (Kinderkrebsstudie und Fehlbildungsstudie um deutsche Kernkraftwerke) abgelehnt habe. Allerdings wurde dann auf der 4. Sitzung der Informationskommission KKP am 23.07.2013 zu diesem Thema dennoch ein externer Vortrag gehalten. Auch die Befassung mit allgemeinen Fragen der Endlagerung zeigt, dass bislang auch die Behandlung übergreifender Themen ermöglicht wurde.

Zur Versorgung mit Informationsmaterial vor den Sitzungen wurde in den Interviews durchgängig positiv hervorgehoben, dass dies über das Internet sehr gut funktioniere, auch wenn das Abrufen eigenständig erfolgen müsse. In einem Interview wurde auch auf den großen Wert des inzwischen im Sitzungsarchiv angesammelten Informationsmaterials hingewiesen. Informationen zwischen den Sitzungen sind nicht vorgesehen, wobei aber beispielsweise durch die Öffentlichkeitsarbeit des Umweltministeriums und der EnKK weitere Informationen in öffentlich zugänglichen Quellen verfügbar sind.

Diese Informationen wurden in den Interviews als umfassend bewertet. Hinsichtlich der Verständlichkeit gab es dagegen sehr unterschiedliche Auffassungen. Die Verständlichkeit und Aufbereitung von Informationen durch das Umweltministerium wurden in einem Interview positiv hervorgehoben, überwiegend wurde die Verständlichkeit aber als nicht ausreichend gesehen. Allerdings wurde auch ausgeführt, dass die sehr fachspezifischen Informationen nur dann verständlich sein könnten, wenn man sich intensiv damit auseinandersetze. Würden die Informationen so gestaltet, dass sie von allen verstanden werden könnten, würden sie fachlich zu ungenau oder gar falsch. In einem der Interviews wurden die Informationen als zumindest für die Mitglieder der Informationskommission verständlich gewertet. Ein Interviewter wies darauf hin, dass zu den Vorträgen in der Regel auch ein Text zur Verfügung gestellt werden müsste, da die Vortragsfolien selbst oft nicht ausreichend selbsterklärend seien.

#### **4.3.4. Beteiligung an der Entscheidungsfindung**

Alle interviewten Vertreter der Kommunen und des Umweltministeriums sowie Landräte sahen Auftrag und Zielsetzung der Informationskommissionen als klar definiert an, unter anderem mit dem Verweis auf die Geschäftsordnungen. Gemäß Auftrag und Zielsetzung kommt demnach den Informationskommissionen keine Entscheidungsbefugnis zu.

Seitens des Betreibers wurde in den Interviews festgestellt, dass Hinweise und Anregungen aus den Informationskommissionen in die Entscheidungsprozesse des Betreibers einfließen können und sie daher als sehr wertvoll angesehen würden. Außerdem wurde in den Interviews teils die Möglichkeit gesehen, dass das Vorgehen der Behörde beeinflusst werden könne, wenn

<sup>19</sup> <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kernkraftwerk-neckarwestheim-das-atomgremium-ist-im-kern-gespalten.664b1f59-8141-45d2-8bc1-58f2379ceef0.html>

beispielsweise zuvor nicht erkannte Probleme in den Fokus gerückt würden. Bei der Frage, ob weitergehende Einflussmöglichkeiten wünschenswert seien, wurden in den Interviews keine expliziten Forderungen in dieser Hinsicht formuliert. Es wurde auf fehlende Rechtsgrundlagen und mangelnde Legitimation hingewiesen, außerdem auf dann entstehende Probleme bei der Entscheidung über Großprojekte.

Die Interviews ergaben, dass es nicht allen Beteiligten von Anfang an klar war, dass in den Informationskommissionen keine Entscheidungen getroffen werden, die sich nicht auf Angelegenheiten der Informationskommissionen selbst beziehen. Dies hat offenbar mit dazu beigetragen, dass sich Bürgerinitiativen und Umweltverbände im Herbst 2015 aus der Informationskommission GKN zurückgezogen haben. In der entsprechenden Erklärung<sup>20</sup> des Bundes der Bürgerinitiativen mittlerer Neckar (BBMN) e.V. wurde das Fehlen der Entscheidungsbefugnis bezüglich atomrechtlicher Verfahren kritisiert und bemängelt, dass die Informationskommission GKN keine Resolutionen beschlossen habe, um die Anliegen der Region zu vertreten.

#### **4.3.5. Möglichkeiten für einen Dialog und dessen Qualität**

Die Rolle von Umweltministerium und EnKK in den Informationskommissionen wurde in den Interviews durchgängig so verstanden, dass diese entsprechend der Intention nicht Mitglieder sein können, sondern als Informierende zugezogen sind. In einem Interview wurde der Eindruck geäußert, dass die Behörde das erzähle, was vom Betreiber vorgegeben werde. Außerdem wurde in einem Interview darauf hingewiesen, dass Bürgerinitiativen und Verbände beklagen, dass immer nur EnKK und Umweltministerium vortragen (Anmerkung: die Zusammenstellung der behandelten Themen und Vortragenden weiter oben zeigt dagegen, dass in vielen Fällen auch Berichte Externer angeboten wurden).

Der Dialog in den Informationskommissionen wurde in den Interviews sehr unterschiedlich bewertet. Teils wurde er – zumindest vom Selbstbewusstsein her – als „auf Augenhöhe“ gesehen. In anderen Interviews wurde eher eine Informationsweitergabe statt einem Dialog festgestellt, da sich auch nur ein kleinerer Teil der Kommissionsmitglieder an einem Dialog beteilige. In einem Interview wurde angesprochen, dass eher „alte Schlachten“ gekämpft werden und dadurch ein guter Dialog teils nicht zustande kommen könne.

Austausch und Vertrauensverhältnis zwischen den Kommissionsmitgliedern wurden in den Interviews auf der einen Seite als offen sowie respektvoll angesehen und eine professionelle Umgangsweise sowie ein gutes Rollenverständnis hervorgehoben. Auf der anderen Seite wurde eine „schlechte Atmosphäre“ konstatiert und es wurde als schwierig angesehen, bei zwei bis drei Sitzungen im Jahr ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. In einem Interview wurde ein „Grundvertrauen“ gegenüber Betreiber und Behörde geäußert, da vielleicht nicht alles gesagt werde, man aber noch nicht belogen worden sei. In einem anderen Interview wurde ein Vertrauen in Betreiber und Behörde verneint, da die Behörde als Eigentümer auch Teil des Betreibers sei, und auch auf fehlendes Vertrauen in von der Behörde beauftragte Gutachter, wie das Öko-Institut, hingewiesen. Auch im auf dem Fachworkshop formulierten Wunsch nach „Strategien zur Vermeidung von verzerrten Botschaften“ kommt ein Misstrauen gegenüber Betreiber und Behörde zum Ausdruck.

Hinsichtlich der Verständlichkeit und fachlichen Tiefe der Vorträge sowie der Beantwortung von Fragen ergab die 2013 durchgeführte Umfrage des Umweltministeriums größtenteils gute oder

---

<sup>20</sup> Flugblatt „Bürgerinitiativen verlassen die Infokommission: die BBMN-Initiativen ziehen Bilanz und stehen nicht weiter als Feigenblatt zur Verfügung“ vom Oktober 2015

befriedigende Bewertungen der Befragten. Es zeigte sich aber bei einzelnen Kommentaren, dass auch gewünscht wird, Vorträge mit weniger Details und komplexen Zusammenhängen zu hören.

Zur Gewährleistung eines Dialogs „auf Augenhöhe“ wurde der Wunsch geäußert, auch „kritische Vorträge“ zuzulassen und entsprechende Kosten für Referenten zu erstatten. Während die Ressourcen im Hinblick auf die eigene Beteiligung in den Interviews durchgängig als ausreichend gewertet wurde, gab es Dissens im Hinblick auf die Finanzierung von Vorträgen Dritter. Auf der einen Seite wurde in den Interviews darauf verwiesen, dass eigenen Wünschen immer entsprochen worden sei und Aufwandsentschädigungen gezahlt würden, auf der anderen Seite wurde bemängelt, dass keine ausreichenden Honorare für Externe gezahlt werden könnten. In einem Interview wurde angeregt, ein Procedere festzulegen, wie über die Einladung Externer entschieden wird, da innerhalb der Informationskommission konträre Wünsche bestehen können. Auch auf dem Fachworkshop wurden Verbesserungen bei Auswahl und Finanzierung von Referenten gewünscht.

In der Erklärung des BBMN zur Niederlegung der Beteiligung an der Informationskommission GKN wurde ebenfalls bemängelt, dass Vorträge der Referenten von Behörden und deren Gremien usw. aus Steuergeldern finanziert sind, während unabhängige Spezialisten und Referenten von Bürgerinitiativen ehrenamtlich arbeiten müssten. Die Wiederholung dieser Chancenungerechtigkeit bei Genehmigungsverfahren und Gerichtsverfahren wurde dort ebenfalls kritisiert. Das gleiche Thema wurde vom BUND Regionalverband Heilbronn-Franken in seiner Erklärung zur Sitzung der Informationskommission GKN am 26.10.2015 angesprochen und gefordert, dass für Referentinnen und Referenten, die von den Vertretern der Bürgerschaft vorgeschlagen werden, Aufwandsentschädigungen für Anreise und Teilnahme gewährt werden müssen. (Anmerkung: Die Möglichkeit der Zahlung von Aufwandsentschädigungen ist nach Auffassung anderer Beteiligter schon gegeben.)

Divergierend waren in den Interviews die Auffassungen im Hinblick auf die Auswirkung der Öffentlichkeit der Sitzungen auf die Gesprächskultur: Die Einschätzungen reichten von „kein Einfluss“ über „aufgrund der Öffentlichkeit weniger offen“ bis zu „Öffentlichkeit wichtig, um dem Vorwurf der Mausehelei begegnen zu können“.

In einem der vom Auftragnehmer durchgeführten Interviews wurde der generelle politische Vertrauensverlust als Hauptproblem der mit der Kernenergienutzung verbundenen Verfahren dargestellt. Die Politik an sich sei nicht mehr glaubwürdig. Politiker müssten aufhören, Versprechungen zu machen, die nicht sicher gehalten werden könnten.

#### **4.3.6. Organisatorische Aspekte der Informationskommissionen**

Verbesserungen der Arbeit der Informationskommissionen wurden in den Interviews teils nicht als erforderlich angesehen, beispielsweise da trotz anfänglicher Skepsis das Ziel der Informationsvermittlung erreicht würde. Die professionelle Abwicklung durch die Geschäftsstellen wurde positiv hervorgehoben. In einem Interview wurde angemerkt, dass Verbesserungen nicht möglich seien, so lange das Land Baden-Württemberg finanziell an der EnBW beteiligt sei.

An Vorschlägen zur Optimierung der Arbeit der Informationskommissionen wurden in den Interviews vorgebracht:

- Die Mitglieder der Informationskommissionen sollten aktiver sein und dies solle ihnen kommuniziert werden.

- Die Verfolgung aufgeworfener Themen und Fragen solle auf den Sitzungen und im Nachgang stringenter erfolgen.
- Es könne, so wie bei der Endlagerkommission, die Sitzung aufgezeichnet und ein Stream der Sitzung ins Internet gestellt werden.

Das inzwischen geringe Interesse mancher Kommissionsmitglieder, das sich durch mangelnde Teilnahme an den Sitzungen als auch durch mangelnde Teilnahme an den Diskussionen äußere, wird auch durch Auswertung der Umfrage durch das Umweltministerium in 2013 belegt. In einer Erklärung des BBMN vom Oktober 2013 wird dieser Umstand ebenfalls kritisiert.

In mehreren Sitzungen der Informationskommission GKN bestand seitens Flügel-TV die Absicht, die Sitzung als Videoaufnahme aufzuzeichnen und ins Internet zu stellen. Vom Vorsitzenden wurde unter Hinweis auf das Recht am eigenen Bild als Voraussetzung das Einverständnis des jeweiligen Vortragenden an der Veröffentlichung seines Vortrags gefordert. Ein solches Einverständnis wurde nicht von allen Vortragenden gegeben, so dass nur einzelne Beiträge aufgezeichnet und im Internet veröffentlicht wurden<sup>21</sup>. Vom BBMN wurde in seiner Erklärung vom Oktober 2015 kritisiert, dass die Aufzeichnung von Beiträgen verschiedentlich verweigert wurde.

In der Erklärung des BBMN wird für die Informationskommission GKN der Veranstaltungsort Neckarwestheim als abgelegen kritisiert. Frühere Vorschläge zur Ortsrotation seien abgelehnt worden. Auch der BUND Regionalverband Heilbronn-Franken äußert in seiner Erklärung zur Sitzung der Informationskommission GKN am 26.10.2015 Kritik in dieser Hinsicht. Um die Bevölkerung im Umkreis des GKN besser anzusprechen sollten die großen Städte im Nahbereich, namentlich Stuttgart und Heilbronn, durch die Entsendung von Vertretern in die Informationskommission aufgenommen werden. Wechselnde Tagungsorte in Neckarwestheim, Heilbronn und Ludwigsburg wurden vorgeschlagen.

#### **4.3.7. Diskussion der Zieldefinition gemäß den Geschäftsordnungen**

Die Aufgabe der Informationskommissionen besteht gemäß deren Geschäftsordnungen darin, die Bürgerinnen und Bürger in der Umgebung der Kernkraftwerke aktiv und in institutionalisierter Form über Sicherheitsfragen der kerntechnischen Anlagen am jeweiligen Standort zu informieren. Die Informationskommissionen sollen einen direkten und regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Kommissionsmitgliedern und kompetenten Fachleuten auf Behörden- sowie Betreiberseite ermöglichen.

Dieses Ziel wird durch die bisherige Ausgestaltung der Informationskommissionen insofern erreicht, als die Bürgerinnen und Bürger durch Repräsentanten aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft als Mitglieder der Informationskommissionen vertreten sind und die Sitzungen und eine Vielzahl an Unterlagen öffentlich sind. Die Mitglieder sind in § 1 der jeweiligen Geschäftsordnung aufgeführt; Änderungen an der jeweiligen Geschäftsordnung und somit auch an der personellen Zusammensetzung können die Informationskommissionen gemäß § 10 der jeweiligen Geschäftsordnung selbst beschließen. Eine Mitentscheidung in Verfahren und über Maßnahmen ist kein formelles Ziel der Informationskommissionen. Dass auf den Sitzungen geäußerte Bedenken etc. dennoch indirekt Einfluss auf Entscheidungen haben können, wurde in den Interviews konstatiert und begrüßt.

In der formellen Definition gemäß Geschäftsordnung ist ein Informationsaustausch zwischen Kommissionsmitgliedern und kompetenten Fachleuten auf Behörden- sowie Betreiberseite

---

<sup>21</sup> Vortragsmitschnitte sind auf [www.fluegel.tv](http://www.fluegel.tv) sowie teilweise auf [www.youtube.com](http://www.youtube.com) verfügbar (Stand 18.04.2016)

angesprochen. Dieser Informationsaustausch findet statt, wird aber in einigen Äußerungen in Interviews, auf dem Workshop und in den Erklärungen von BBMN sowie BUND RV Heilbronn-Franken als unzureichend gesehen, da ein erweiterter Informationsaustausch auch mit anderen Experten gewünscht wird. Solchen Wünschen wurde durch die Informationskommissionen teils entsprochen, sodass ein erweiterter Informationsaustausch als möglich, wenn auch nicht zwingend (da abhängig von der Mehrheitsentscheidung der Kommissionsmitglieder) gelten kann.

Wie weiter oben ausgeführt, war in den Interviews kritisiert worden, dass die erste Information über die Absicht, Behälter mit Wiederaufarbeitungsabfällen in das Standortzwischenlager KKP einzulagern, der Presse entnommen werden musste. In der Tat sollte eine umfassende und frühzeitige Information das Ziel der Informationskommissionen sein.

#### **4.3.8. Schlussfolgerungen zum Beitrag der Informationskommissionen zur Umsetzung der Beteiligungsziele**

Ziel der Informationskommissionen ist eine frühe und umfassende Information im Umfeld der Standorte über die aktuellen Ereignisse und Planungen. Die Arbeit der Informationskommissionen wird weit überwiegend als positiv empfunden. Durch die Informationskommissionen werden viele Informationen bereitgestellt und archiviert, die in dieser Form sonst nicht zu finden sind. Auch die Möglichkeit direkter Fragen an Betreiber und Umweltministerium außerhalb formeller Beteiligungsprozesse wird nur durch die Sitzungen der Informationskommissionen angeboten.

Das Interesse sowohl der Mitglieder als auch der Öffentlichkeit an den Sitzungen der Informationskommissionen ist nicht zufriedenstellend und ist teils offenbar auch rückläufig. Da die Informationskommissionen aber eine wichtige Funktion als informelles Instrument der regelmäßigen und von konkreten Genehmigungsverfahren unabhängigen Information darstellen, sollten entsprechende Anstrengungen zur Optimierung erfolgen. Die geäußerte Kritik bezog sich vor allem auf die folgenden Aspekte:

- Die im Internet gebotenen Informationen in Form der Vortragsfolien der Sitzungen sind oft nicht selbsterklärend. Auf diesen Aspekt sollte daher bei der Erstellung der Vortragsfolien geachtet werden, wozu er den Vortragenden durch die Informationskommissionen zu kommunizieren ist.
- Es werden mehr Informationen gewünscht, die nicht auf den konkreten Standort bezogen, aber von allgemeinem Interesse und für das Verständnis von Zusammenhängen relevant sind. Die Entscheidung über die behandelten Themen liegt bei den Informationskommissionen. Um eine umfassende Information zu erreichen, sollte bei der Entscheidungsfindung hinsichtlich einzelner nachgefragter Themen aber nicht zu restriktiv vorgegangen werden.
- Wichtige einen Standort betreffende Informationen sollten den Informationskommissionen kommuniziert werden, bevor über sie in den Medien berichtet wird. Diesem Wunsch sollte, soweit wie möglich, entsprochen werden.
- Es werden in größerem Umfang als bisher Vorträge durch „kritische Experten“ gewünscht. Solche Vorträge sind grundsätzlich möglich und haben auch bereits stattgefunden. Auch hier liegt die Entscheidung über den Einzelfall bei den Informationskommissionen. Um eine umfassende Information zu erreichen, sollte auch hier bei der Entscheidungsfindung nicht zu restriktiv vorgegangen werden.

- Die Sitzungen der Informationskommissionen sollen als Livestreams ins Internet gestellt werden. Diesem Wunsch kann allerdings nur entsprochen werden, wenn die jeweiligen Vortragenden dem zustimmen.
- Es sollen Anstrengungen zur Verbesserung der Berichterstattung über die Sitzungen in den Medien unternommen werden. Hierzu können zusätzliche Informationsangebote an Medienvertreter am Rand der Sitzungen gemacht werden.

Zusammengefasst könnte ein entsprechendes übergreifendes Kommunikationskonzept (vgl. Kapitel 2.2.1) zur Optimierung der Verfahrensabläufe und Informationsangebote beitragen.

## 4.4. Bürgerdialog der EnKK

### 4.4.1. Überblick über die Maßnahme

In den Verfahren zu den Reststoffbearbeitungszentren (RBZ) und Standort-Abfalllager (SAL) an den Standorten Neckarwestheim und Philippsburg hätte es nur zu einer formellen Öffentlichkeitsbeteiligung kommen können, wenn eine UVP-Pflicht bestanden hätte. Die Entscheidung über die UVP-Pflicht ist keine Entscheidung des Ermessens, sondern eine gebundene Entscheidung. Wenn aufgrund der zu erwartenden Umweltauswirkungen kein Erfordernis zur Durchführung einer UVP gegeben ist, kann ihre Notwendigkeit nicht mit dem Ziel, die Öffentlichkeit einzubinden, begründet werden. Darüber hinaus ist in den genannten Verfahren nur eine Öffentlichkeitsbeteiligung ohne Erörterungstermin zulässig (vgl. § 2a Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 AtG). Daher wurde vom Umweltministerium angeregt, dass EnKK eine Einbeziehung der Öffentlichkeit vorsieht, die sich an den rechtlichen Regelungen für die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ orientiert. Die Gestaltung der Beteiligung der Öffentlichkeit wurde am 31.10.2014 im Rahmen einer Besprechung zwischen UM und EnKK diskutiert (UM 2014). Auch der Transport und die Einlagerung der abgebrannten Brennelemente aus dem Kernkraftwerk Obrigheim in das Zwischenlager Neckarwestheim wurden in die Diskussion einbezogen. Es wurde beschlossen, dass EnKK in eigener Verantwortung einen informellen Dialogprozess in mehreren Schritten gestalten und die dort behandelten Fragen und Kritik berücksichtigt werden („gehört werden“) sollen. Die vier durchzuführenden Schritte sind in (UM 2014) kurz beschrieben.

Daraufhin wurde der Bürger-Dialog von der EnKK als informelle mehrstufige Maßnahme im Zeitraum zwischen November 2014 und März 2015, durchgeführt. Die Maßnahme war in vier Schritte gegliedert:

Der erste Schritt waren die Info-Tage zum Rückbau. Im November 2014 fanden in Neckarwestheim und Philippsburg je eine Informationsveranstaltung von vier Stunden Dauer statt. Die Veranstaltungen wurden durch Anzeigen in der Presse (Gesamtauflage ca. 232.570 Exemplare) und Pressemitteilungen (Regionalmedien und in Gemeindeblättern) angekündigt. Es gab sechs Versandaktionen für Pressemitteilungen. Daraus resultierten mindestens 19 Veröffentlichungen. (EnBW 2015a).

Im zweiten Schritt wurden im Januar 2015 Infobroschüren (EnBW 2015d; ENBW 2015e) in den Standortgemeinden und den angrenzende Gemeinden versandt. Insgesamt wurden so etwa 60.000 Haushalte und rund 130.000 Menschen erreicht (EnBW 2015a).

Im Februar 2015 wurden dann in einem dritten Schritt Präsentationen „Rückbau im Dialog“ (EnBW 2015b; ENBW 2015c) auf der EnBW-Website eingestellt. Dieser Schritt wurde in Form von Pressemitteilungen an Gemeindeblätter bekannt gemacht. Darüber hinaus waren die Veröffent-

lichungstermine der Foliensätze bereits zuvor in den Informationsbroschüren (zweiter Schritt, ca. einen Monat vorher) sowie in früheren Pressemitteilungen genannt worden.

Als vierter Schritt fanden dann im März 2015 Bürger-Dialogveranstaltungen an den beiden Standorten statt. Die beiden Veranstaltungen wurden ebenfalls mittels Pressemitteilungen an Gemeindeblätter und Regionalmedien bekannt gemacht. Nach Aussage der EnKK wurden mindestens 15 Veröffentlichungen dazu gezählt (EnBW 2015a). Außerdem waren die Veranstaltungen schon vorher in den Informationsbroschüren sowie in früheren Pressemitteilungen genannt worden.

#### 4.4.2. Information der Öffentlichkeit

Bei den im zweiten Schritt verteilten Infobroschüren handelte es sich um achtseitige Informationsbroschüren im Format DIN A4 (EnBW 2015d; EnBW 2015e). Die Broschüren für Neckarwestheim enthielten Zusatzinformationen zum möglichen Brennelement-Transport. Begleitet wurde die Aktion durch Pressemitteilungen an Gemeindeblätter und Regionalmedien. Inhaltlich geben die Broschüren einen ersten Überblick über die an den Standorten geplanten Maßnahmen. Details werden darin nicht dargestellt. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Broschüren auch für Laien gut verständlich sind, einen Überblick über die geplanten Maßnahmen geben, aber keine vertieften Informationen enthalten.

Bei den im dritten Schritt veröffentlichten Unterlagen handelte es sich für den Standort Philippsburg um einen rund 50-seitigen Foliensatz, der den Standort, Informationen zu den Abfällen und Abfallkategorien, zu Standortabfalllager und Reststoffbearbeitungszentrum sowie deren Vorprüfung, und zum Strahlenschutz umfasst (EnBW 2015b). Die Unterlagen für Philippsburg wurden in der Zeit vom 10. Februar bis 1. März 2015 viermal heruntergeladen.

Die Unterlagen für Neckarwestheim sind ähnlich umfangreich, inhaltlich wird dort zusätzlich zu den für KKP genannten Themen auch die Verlagerung der KWO-Brennelemente in das Standortzwischenlager Neckarwestheim behandelt (EnBW 2015c). Sie wurden zwischen dem 12. Februar und 1. März 2015 zehnmal heruntergeladen.

##### *Beitrag bezüglich des Ziels der Information der Öffentlichkeit*

Die Foliensätze, die als Vorbereitungsunterlage für die interessierte Bevölkerung mit Blick auf die Dialogveranstaltungen im März veröffentlicht worden waren, geben einen groben Überblick zu den oben genannten Themen und sind im Großen und Ganzen auch für Laien verständlich. Die Folien erfüllen damit größtenteils ihr Ziel, die allgemeine Öffentlichkeit über Aspekte des Rückbaus und die beiden geplanten Anlagen (SAL und RBZ) zu informieren und sich auf die Bürgerdialog-Veranstaltung vorbereiten zu können. Sie enthalten aber keine detaillierten fachtechnischen Informationen oder Erläuterungen rechtlicher Zusammenhänge.

Weder die Informationsbroschüren noch die Foliensätze informieren über grundsätzliche Risiken der Kerntechnik. So werden in (EnBW 2015c) beispielsweise die Maßnahmen zur Begrenzung der Direktstrahlung kurz genannt und darauf hingewiesen, dass damit die Vorgaben der Strahlenschutzverordnung und der ESK-Leitlinien eingehalten seien. Informationen zu Risiken der Direktstrahlung oder der radioaktiven Ableitungen sind nicht dargestellt.

Das bisherige und vorgesehene Handeln der Anlageninhaber wird, ebenso wie fachtechnische Aspekte, im Überblick dargestellt. Rechtliche Zusammenhänge, warum etwa das SAL und das RBZ getrennt beantragt werden, sind nicht dargestellt.

#### **4.4.3. Möglichkeiten für Dialog, Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung**

Im Rahmen der Info-Tage gab es die Möglichkeit zu Gesprächen zwischen Besuchern und EnKK-Experten. Außerdem wurde auf den Info-Tagen je ein Vortrag durch die EnKK-Geschäftsführung mit anschließender Diskussionsrunde angeboten. Für die Besucher wurden „Dialog-Boxen“ für schriftliche Fragen und Anmerkungen aufgestellt. Diese wurden aber nicht genutzt. Die Veranstaltung wurde in Neckarwestheim von 25-30 Besuchern (auf 15 Experten der EnKK) und in Philippsburg von 35-40 Besuchern (auf 10 Experten der EnKK) wahrgenommen. Es ist vom Antragsteller geplant, weiterhin jährlich einen Info-Tag an den Standorten GKN und KKP durchzuführen.

Im zweiten und dritten Schritt bestand die Möglichkeit, per Post oder per Mail Anmerkungen zu machen oder Fragen an den Antragsteller zu stellen, die dann in den Dialogveranstaltungen beantwortet werden sollten. Dieses Angebot wurde von der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen, für beide Standorte gingen keine Fragen ein.

Im Rahmen der Bürger-Dialogveranstaltungen des vierten Schritts wurde laut (EnBW 2015a) über Grundsatzfragen zum Rückbau, Aufsichts- und Genehmigungsaspekte, Rückhaltung und Freisetzung radioaktiver Stoffe, Vorsorge- und Sicherheitsaspekte und die Entsorgung radioaktiver Stoffe diskutiert. Die Veranstaltung in der Philippsburger Festhalle dauerte ca. 3 Stunden und wurde von rund 70 Besuchern wahrgenommen, die Veranstaltung in der Neckarwestheimer Reblandhalle dauerte etwa 2,5 Stunden und wurde von etwa 40 Besuchern frequentiert.

Von den beiden Veranstaltungen liegen keine Anwesenheitslisten vor, sodass es im Rahmen dieser Studie nicht möglich war, Rückmeldungen von verschiedenen Teilnehmern zu bekommen.

Im Nachgang der Veranstaltungen gab es mehrere Pressemeldungen. Diese enthielten positive, neutrale und negative Bewertungen. So lobten die „Badische Neueste Nachrichten“<sup>22</sup> die überzeugende Moderation der Veranstaltung in Philippsburg. Die am Standort Philippsburg geplanten Maßnahmen wurden in der Meldung sachlich zusammengefasst. Es wurde kurz dargelegt, dass nicht alle Antworten zufriedenstellend gewesen seien, da sich EnKK in Detailfragen oftmals auf die Zuständigkeit des Umweltministeriums hätte berufen können. Daher würden die Umweltschützer eine UVP fordern. Die Stuttgarter Zeitung<sup>23</sup> zitiert einen Besucher der Veranstaltung in Philippsburg, dass die EnBW „sich bemüht“ habe, es würde aber kein Vertrauen schaffen, „wenn man Wesentliches weglasse“. Aus dem Presseartikel geht hervor, dass einige Teilnehmer sich besorgt gezeigt hätten über mögliche zusätzliche Belastungen mit Radioaktivität und anderen toxischen Stoffen, die im Zusammenhang mit den geplanten Rückbaumaßnahmen freigesetzt werden könnten. Die Antworten seien aber eher spärlich gewesen, da man noch am Anfang des Verfahrens stehe. Auch bezüglich des Reststoffbearbeitungszentrums und des Standortabfalllagers bestehen laut Stuttgarter Zeitung noch viele Bedenken und die Forderung nach einer UVP.

#### **4.4.4. Zusammenfassung**

Der Bürgerdialog war eine Maßnahme des Antragstellers. Die Ziele waren, die allgemeine Öffentlichkeit über die geplanten Maßnahmen zu informieren und Transparenz zu schaffen. Dabei lag ein

---

<sup>22</sup> Badische Neueste Nachrichten vom 05.03.2015: Reinigung im Ultraschallbad

<sup>23</sup> Stuttgarter Zeitung - Stadtausgabe vom 05.03.2015: Die EnBW kann nicht alle Zweifler überzeugen

Schwerpunkt auf dem Dialog mit der Öffentlichkeit, d.h. die Fragen und Kritik sollte „gehört“ und aufgenommen werden.

Das Informationsangebot war geeignet, sich einen Überblick über die geplanten Maßnahmen an den Standorten zu verschaffen. Aus den Pressemitteilungen kann geschlossen werden, dass bei den beiden Bürger-Dialogveranstaltungen Teilnehmer anwesend waren, denen der Detailgrad der Informationen bei weitem nicht ausreichte und die auch den Bedarf hatten, Bedenken und Sorgen hinsichtlich der Risiken von Radioaktivität (z.B. mögliche Emissionen, Direktstrahlung, Störfälle) zu diskutieren. Nach den Pressemitteilungen wurden diese Erwartungen nicht erfüllt.

Die Bürger-Dialogveranstaltungen wurden von 40 bzw. 70 Teilnehmern besucht. Verglichen mit der Anzahl von Teilnehmern an den Infokommissionen (in der Regel etwa 15 bis 40 Teilnehmer aus der Öffentlichkeit) oder an den beiden Erörterungsterminen (ca. 12 bzw. 55), lag die Teilnehmerzahl über dem üblichen Schnitt.

Das Angebot, schriftlich Fragen zu stellen bzw. Anmerkungen zu machen, wurde nicht angenommen, ebenso war das Interesse an den zum Download angebotenen Unterlagen sehr gering.

## **4.5. Informationsveranstaltung zum Abbau Kernkraftwerk Obrigheim**

### **4.5.1. Überblick über die Maßnahme**

In Obrigheim fand am 24.07.2012 eine informelle gemeinsame Informationsveranstaltung des Umweltministeriums und der EnKK zum Rückbau des Kernkraftwerks Obrigheim (KWO) und zur beantragten 3. Abbaugenehmigung KWO statt. Hintergrund der Maßnahme war, dass im Rahmen der 1. Abbaugenehmigung aufgrund fehlender Einwendungen kein EÖT durchgeführt worden war. Hätte man im Rahmen der 3. Abbaugenehmigung einen EÖT durchgeführt, so hätten aus formalen Gründen nur die Maßnahmen der 3. Abbaugenehmigung behandelt hätte. Ziel des Umweltministeriums war es aber, das Gesamtverfahren zu diskutieren. Deshalb wurde die Informationsveranstaltung durchgeführt.

Zur Information der Öffentlichkeit wurden vom Umweltministerium eine Beschreibung des Vorhabens zur Stilllegung und Abbau des KWO (EnBW 2012b) und eine umfangreiche technische Unterlage zu den im Antrag für die 3. Abbaugenehmigung beantragten Maßnahmen (EnBW 2012a) ins Internet gestellt. Die Unterlagen wurden einige Wochen vor dem Termin veröffentlicht. Auch von Seiten der EnKK wurden im Vorfeld der Informationsveranstaltung Informationen auf der EnBW-Internetseite eingestellt.

Der Aufwand für das Referat 35 des Umweltministeriums für die Veranstaltung wurde auf insgesamt ca. 700 Arbeitsstunden geschätzt.

### **4.5.2. Information der Öffentlichkeit**

Die im Vorfeld veröffentlichten Unterlagen enthielten technische Details zu den geplanten Maßnahmen. Die Unterlage zu den in der 3. Abbaugenehmigung beantragten Maßnahmen waren in Umfang und Inhalten mit einem in der AtVfV definierten Sicherheitsbericht vergleichbar; man hatte sich bei der Erstellung an die AtVfV angelehnt. Die verfügbaren Informationen enthielten Sachverhalte in einem Detailgrad, der ausreichte, um einen guten vertieften Überblick zu bekommen. Risiken der Radioaktivität wurden nicht thematisiert.

Die Unterlagen wurden im Vorfeld der Veranstaltung nur selten von der Homepage heruntergeladen.

Bei der Veranstaltung wurden von der Behörde im Rahmen von Vorträgen über die Antragstellung, die Einbindung von Gutachtern, die Einzelfallprüfung und den Verfahrensablauf informiert.

#### *Qualität der Unterlagen - Rückmeldungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern*

In den Interviews wurde geäußert, dass auf Grund des Umfangs und der Detailtiefe eigentlich Sachverstand nötig sei, um alle Belange der Unterlagen erfassen zu können. Das Problem sei aber, dass die Information umso „falscher“ würden, je mehr man die Sachverhalte vereinfache (um sie einer größeren Gruppe verständlich zu machen), und je detaillierter man die Sachverhalte darstelle, umso kleiner werde die Gruppe von Menschen, die sie dann noch wirklich verstünden. Man müsse sich auf jeden Fall fachlich vorbereiten, wenn man zu einem solchen Termin ginge. Sonst könne man die Inhalte, die dort diskutiert werden, nicht verstehen. In der Regel würden aber ohnehin nur Interessierte kommen, die sich auch vorbereitet hätten. Es wurde darauf hingewiesen, dass Broschüren, die mit „einfachen Worten“ die komplizierten Sachverhalte darstellen und für Laien verständlich sind, hilfreich gewesen wären. Es hätte der Eindruck bestanden, dass sich ein Teil der Besucher durch sehr sachspezifische und umfangreiche Informationen überfordert fühlte.

Zum Umfang der Unterlagen gab es aber auch die gegensätzliche Auffassung, nämlich dass die Informationen unvollständig gewesen seien und Details gefehlt hätten. So seien aus Sicht der Bürgerinitiativen die Informationen nicht ausreichend gewesen und es seien mehr Details gefordert worden. Außerdem sei die Veranstaltung „wertlos“, da sie keine formelle Veranstaltung im Rahmen der Bürgerbeteiligung gewesen sei und somit auch keine Verbindlichkeit bestünde.

Bezüglich der Transparenz wurde gesagt, dass über die Unterlagen hinaus auch die Möglichkeit bestanden hätte, sich im EnBW-Informationszentrum zu informieren. Die Gemeindevertreter seien von EnBW im Vorfeld gut über die geplanten Maßnahmen informiert worden.

#### **4.5.3. Möglichkeiten für Dialog, Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung**

Im Rahmen der Veranstaltung wurden Vorträge zur Antragstellung, der Einbindung von Gutachtern, der Einzelfallprüfung und dem Verfahrensablauf gehalten. Anschließend gab es die Möglichkeit zur Diskussion. Im Vorfeld bestand das Angebot, schriftliche Fragen an die Behörde per Email, über eine speziell zu diesem Zweck eingerichtete Email-Adresse, zu stellen.

Im Nachhinein konnten schriftliche Fragen bei der Behörde eingereicht werden. Diese wurden von der Behörde beantwortet. Die Fragen und Stellungnahmen des Umweltministeriums wurden dann in einem Dokument auf der Homepage des Umweltministeriums veröffentlicht. Der Zugriff auf dieses Dokument war noch geringer als die Zugriffe auf die Unterlagen, die vor der Veranstaltung veröffentlicht worden waren.

#### *Rückmeldungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern*

Aus Sicht von Interviewpartnern wurden die Fragen und Bedenken der Öffentlichkeit von der Behörde ernsthaft aufgenommen. Nach der Veranstaltung seien ja auch noch ca. 150 Fragen beantwortet worden. Alle von der Öffentlichkeit genannten Aspekte, die mit der 3. Abbaugenehmigung zu tun hatten, seien dann in der Genehmigung gewürdigt worden. Es sei der Öffentlichkeit aber nicht bewusst, dass bei dieser Veranstaltung (und danach) weit mehr

Informationen gegeben wurden, als das bei einem Erörterungstermin möglich bzw. üblich sei. Dieser Unterschied zum EÖT sei auch bei der Veranstaltung nicht klarzumachen gewesen.

Weitergehende Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit auf die Entscheidung wurden von den Interviewpartnern mehrheitlich nicht für erstrebenswert gehalten, da der allgemeinen Öffentlichkeit die Kompetenz für solche Entscheidungen fehle und letztendlich auch die Verantwortung für Entscheidungen von der dafür zuständigen Behörde getragen werden müsse. Mehr als die Einwände aufzunehmen, sie zu diskutieren und entsprechend zu berücksichtigen könne man nicht und sei auch nicht sinnvoll.

Zum Dialog wurde angemerkt, dass sowohl Betreiber als auch Behörde mit großer Geduld bemüht gewesen wären, stets Sachlichkeit herzustellen. Einigen Besuchern der Veranstaltung sei das nicht immer gelungen. Einige der anwesenden Besucher hätten sich in der Infoveranstaltung schlecht behandelt und schlecht informiert gefühlt, es sei eine konfrontative Grundhaltung zu spüren gewesen. Betreiber und Behörde hätten sich sehr bemüht, die Informationen einfach, verständlich und nicht überheblich darzulegen. Betreiber, Behörde und Bürger hätten auf einer Ebene im Saal gesessen. In einigen Punkten, z.B. den Grenzwerten für die Freigabe, in denen von Personen der Öffentlichkeit grundsätzlich andere Auffassungen vertreten würden als von der Behörde und dem Betreiber, seien die Diskussionen „schwierig“ verlaufen.

In der Medienberichterstattung hätte es verschiedene Berichte gegeben. Die Presse sei mehr auf „Schlagzeilen“ fokussiert als auf objektive Berichterstattung. Dies käme den Bürgerinitiativen entgegen, um ihre Positionen deutlich zu machen. Die Presse verfüge in der Regel über wenig Sachkenntnis über kerntechnische Anlagen und sei daher nicht geeignet für eine differenzierte Information der Öffentlichkeit.

Es wurde erwähnt, dass darüber informiert werden sollte, wie ein Genehmigungsverfahren abläuft, was ein Erörterungstermin ist und welche Ziele er hat. Das Thema sei allerdings sehr trocken und vielschichtig. Es sei schwierig, das locker und interessant darzustellen. Und ob man diese Inhalte dann der Allgemeinheit vermitteln könne, sei fraglich.

Darüber hinaus wurde vorgeschlagen die Informationen im Vorfeld etwas „einfacher“ zu gestalten. Es wurde aber auch das Gegenteil gefordert, nämlich mehr Informationen zu geben.

Von Seiten einer Bürgerinitiative wurde die Veranstaltung grundsätzlich kritisiert. Es wurde der Vorwurf geäußert, dass sich der Umweltminister in Baden-Württemberg für eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgesprochen hätte und diese noch aus stünde. In diesem Zusammenhang wurde die Durchführung einer UVP für den Antrag zur 3. Abbaugenehmigung<sup>24</sup> und grundsätzlich aller einzelnen Genehmigungsschritte für Stilllegung und Abbau gefordert<sup>25</sup>.

#### 4.5.4. Schlussfolgerungen

Die Veranstaltung war geplant worden, da es auf Grund der Rechtslage nicht möglich war, im Rahmen der 3. Abbaugenehmigung eine formelle Bürgerbeteiligung zum gesamten Rückbau durchzuführen. Die Behörde hatte der allgemeinen Öffentlichkeit im Vorfeld die Möglichkeit gegeben, Fragen und Anmerkungen schriftlich an die Behörde zu schicken. Dieses Angebot war nicht angenommen worden.

---

<sup>24</sup> Initiative AtomErbe Oberrhein: Offener Brief zur 3. Abbaugenehmigung KWO, ohne Datum

<sup>25</sup> Atommüllkonferenz. Positionspapier. Abschaltung, Stilllegung und Rückbau von Atomkraftwerken. 6. September 2015

Die Informationen wurden von einigen Interviewpartnern als ausführlich, detailreich und ausreichend bewertet. Von anderen gab es die Kritik, es hätten tiefergehende Informationen gefehlt und die Informationen seien oberflächlich gewesen. Vergleicht man die gegebenen Informationen mit denen, die üblicherweise in einem Erörterungstermin gegeben werden, so kann man sagen, dass die Informationen und Diskussionen während der Veranstaltung die bei einem Erörterungstermin üblichen bei weitem übertrafen. Da diese Kritik aber bei nahezu allen hier untersuchten Maßnahmen angebracht wurde, scheint es ratsam, sich damit auseinanderzusetzen.

Außerdem wurde kritisiert, dass der Termin nicht Teil der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung gewesen war. Ein inoffizieller Termin hat aus Sicht einiger Bürgerinitiativen „keinen Wert“. Es kann festgestellt werden, dass bei der interessierten Öffentlichkeit zum Teil kein Verständnis vorhanden ist, warum bei Genehmigungsverfahren nicht in jedem Fall eine Umweltverträglichkeitsprüfung und damit eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden kann und welche rechtlichen Rahmenbedingungen hier das Handeln der Behörde einschränken. Hier sollten entsprechende Möglichkeiten zur Optimierung geprüft werden.

## 4.6. Mediationsverfahren zum Neubau des Flügels M des ITU

### 4.6.1. Überblick über die Maßnahme

Das Mediationsverfahren stellt eine informelle Maßnahme dar, die vor der Bescheidung der vom Institut für Transurane (ITU) gestellten atomrechtlichen und baurechtlichen Anträge für einen Erweiterungsbau initiiert wurde. Sie umfasste in einem Zeitraum von drei Monaten von September bis November 2011 fünf Sitzungen, die abwechselnd in den beteiligten Kommunen Eggenstein-Leopoldshafen und Linkenheim-Hochstetten stattfanden. Zu jeder Sitzung wurde vom Umweltministerium ein Ergebnisprotokoll angefertigt und zusammen mit den anderen Unterlagen des Mediationsverfahrens im Internet verfügbar gemacht.<sup>26</sup> Das Ergebnis der Mediation wurde am 22.12.2011 durch den Umweltminister im Landtag bekannt gemacht und mit einer Pressemitteilung veröffentlicht.

Unmittelbar beteiligte Akteure waren Vertreter der Standortkommunen (Bürgermeister und Gemeinderäte), der BUND sowie der Geschäftsführer des ITU mit einem weiteren Berater. Die Genehmigungsbehörden, das Umweltministerium als atomrechtlich zuständige Behörde, und das Landratsamt Karlsruhe als zuständige Behörde für das Baurecht, waren in der Rolle der Informationsgeber vertreten, hatten aber keine aktive Rolle im Verhandlungsprozess. Bei den Sitzungen waren außerdem jeweils rund 40-80 Besucher anwesend. Moderiert wurden die Sitzungen von Michael Sailer, Vorsitzender der Entsorgungskommission, Mitglied Reaktorsicherheitskommission des Bundesumweltministeriums und Sprecher der Geschäftsführung des Öko-Instituts.

Das auf Betreiben des Umweltministeriums initiierte Mediationsverfahren verfolgte gemäß dem Abschlussbericht (Sailer 2011, S. 2) die folgenden Ziele, die zwischen allen Beteiligten vereinbart worden waren:

- *Herstellung einer gemeinsamen und für die Öffentlichkeit transparenten Informationsbasis über Hintergründe und Inhalte der anstehenden Genehmigungsanträge,*

---

<sup>26</sup> <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/umwelt/kernenergie-und-radioaktivitaet/kerntechnische-anlagen/sonstige-kerntechnische-anlagen/europaeisches-institut-fuer-transurane-itu/mediationsverfahren-itu/mediationssitzungen-praesentationen/>, Zugriff am 22.1.2016

- *Identifizierung der Punkte, die aus Sicht einer oder mehrerer an der Mediation Beteiligten problematisch sind,*
- *Diskussion und Erarbeitung eines Vorschlags, wie mit den „problematischen Punkten“ weiter verfahren werden soll.*

Das Verfahren erfolgte im Wesentlichen entsprechend den später im Umweltverwaltungsgesetz des Landes Baden-Württemberg<sup>27</sup> in § 4 niedergelegten Regelungen zur „Umweltmediation“.

Im Ergebnis wurde u.a. folgendes vereinbart<sup>28</sup>:

- Das ITU verpflichtet sich zu einer Reduzierung der Mengen an Kernbrennstoffen bzw. Aktiniden,
- Von der zukünftig von 180 kg auf 80 kg reduzierten Plutoniummenge werden 30 kg ausschließlich für die Zwecke der Verpflichtungen des ITU im Rahmen der staatlichen Verwahrung von Kernbrennstoffen reserviert.
- Die zulässigen Emissionen radioaktiver Stoffe mit der Abluft werden auf 10 % des bis dato genehmigten Wertes reduziert.
- Unter vereinbarten Randbedingungen sichert die Gemeinde Linkenheim-Hochstetten zu, eine Ausnahme von der Veränderungssperre für das Gelände zu machen und den Bau des Flügels M zuzulassen.

#### 4.6.2. Organisatorische Aspekte des Verfahrens

Die Organisation des Mediationsverfahrens erfolgte durch das Umweltministerium Baden-Württemberg. Die Zusammensetzung des Verhandlungsgremiums kam auf Vorschlag des Umweltministeriums zustande, es liegen keine Informationen vor, dass sie während des Verfahrens Anlass für Diskussionen gegeben hätte. Auch der Mediator wurde auf Vorschlag des Umweltministeriums benannt.

Die Kosten des Verfahrens wurden zunächst vom Umweltministerium übernommen und waren im Rahmen der Refinanzierungs-Regelungen durch den Anlagenbetreiber zu erstatten.

##### *Rückmeldungen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen*

Die Organisation des Verfahrens wurde von den Beteiligten, die im Rahmen dieser Studie im Workshop bzw. in Telefoninterviews dazu befragt wurden, durchaus als professionell empfunden – Hinweise auf Defizite in der Verfügbarkeit von Ressourcen liegen in dieser Hinsicht nicht vor. Der Zeitplan sei allerdings aus Sicht der meisten Beteiligten sehr straff gewesen – relativ eng getaktete inhaltlich anspruchsvolle Sitzungen –, was insbesondere für die Vertreter von Umweltverbänden, die ehrenamtlich tätig sind, eine hohe Herausforderung dargestellt habe. Ein Teilnehmer fasst das folgendermaßen zusammen *„wir BürgerInnen mussten uns freinehmen / beurlauben lassen, in unserer Freizeit alle Informationen mühsam zusammentragen und die dazu notwendigen Mittel auch noch aus dem eigenen Portemonnaie bezahlen“*.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Gesetz zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich - Umweltverwaltungsgesetz (UVwG), beschlossen durch den Landtag am 13. November 2014

<sup>28</sup> siehe Abschlussbericht des Mediators, (Sailer 2011)

<sup>29</sup> siehe Stellungnahme G. Vangermain, BI Müll und Umwelt: Replik auf die „Einladung zum Workshop: Verbesserungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu kerntechnischen Anlagen in Baden-Württemberg“, November 2015

Die Anzahl der Sitzungen wurde von den Befragten als angemessen bewertet. Die Sitzungen selber wurden vielfach aufgrund ihrer Dauer und Intensität als sehr anstrengend und fordernd, aber insgesamt als angemessen beschrieben.

#### 4.6.3. Information der Öffentlichkeit

Die wesentliche Informationsquelle für das Mediationsverfahren stellten die für die Sitzungen vorbereiteten Präsentationen dar, die auch im Internet verfügbar gemacht wurden.<sup>30</sup> Darüber hinaus waren im Internet die üblichen Informationen, beispielsweise die Jahresberichte des ITU, verfügbar.

Die Präsentationen umfassten die folgenden inhaltlichen Schwerpunkte:

- Beiträge des ITU:
  - Bericht über die Ausbaupläne des Instituts für Transurane
  - Vorstellung des Forschungsprogramms und der Arbeitsfelder des ITU
  - Emissionen und Immissionen radioaktiver Stoffe
  - Sicherheitskonzept des geplanten Neubaus Flügel M
- Beiträge der zuständigen Genehmigungsbehörden:
  - Stand des atomrechtlichen und des baurechtlichen Genehmigungsverfahrens (Umweltministerium und Landratsamt Karlsruhe)
  - Emissionen und Immissionen radioaktiver Stoffe (Umweltministerium)
  - Sicherheit des ITU: Darstellung des Sachstandes und der Genehmigungssituation (Umweltministerium)
- Beiträge der Gemeinde Linkenheim-Hochstetten:
  - Stellungnahme der Gemeinde Linkenheim-Hochstetten
- Beiträge des BUND Regionalverband Mittlerer Oberrhein:
  - Stellungnahme des BUND insbesondere zu den Arbeiten im Bereich der Brennstoffe für neue Reaktorkonzepte (Generation IV) und der Transmutation
  - Emissionen und Immissionen radioaktiver Stoffe

Die Schwerpunktthemen einer Sitzung wurden unter den Beteiligten in der jeweils vorhergehenden Sitzung vereinbart. Es wurden inhaltliche sowie prozedurale (Ablauf und Stand des Genehmigungsverfahrens) Aspekte thematisiert, sodass sowohl die Rollen und Aufgaben des Betreibers als auch der zuständigen Behörden Gegenstand der Informationen waren.

Die Frage der von der Anlage ausgehenden Risiken stand insbesondere bei den Diskussionen über die in der Anlage gehandhabten Kernbrennstoffe und Aktiniden sowie bei den luftgetragenen radioaktiven Emissionen im Vordergrund.

---

<sup>30</sup> <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/umwelt/kernenergie-und-radioaktivitaet/kerntechnische-anlagen/sonstige-kerntechnische-anlagen/europaeisches-institut-fuer-transurane-itu/mediationsverfahren-itu/mediationssitzungen-praesentationen/>. abgerufen am 22.1.2016

Das Mediationsverfahren wurde durch regelmäßige Berichterstattung vorwiegend in regionalen Zeitungen begleitet. Außerdem war der SWR Hörfunk auf allen Sitzungen anwesend. Bereits im Vorfeld war über den Konflikt der Gemeinde Linkenheim-Hochstetten mit dem ITU über die Bebauung des Geländes berichtet worden. In der Presse wurde auch auf die Termine der Mediationssitzungen hingewiesen. In der Gesamtschau ist die Berichterstattung der regionalen Zeitungen in den Monaten Juli bis November 2011 aus Sicht der AutorInnen dieser Studie als unparteiisch und weitgehend sachlich zu beschreiben.

#### *Rückmeldungen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen*

In einer Stellungnahme der „BI Müll und Umwelt“<sup>31</sup> wird im Nachgang zum Mediationsverfahren kritisiert, dass der Ablauf der Sitzungen vom Mediator festgelegt worden sei. Die Beteiligten hätten zwar Wünsche äußern können, die jedoch im Falle des BUND nur zum Teil oder gar nicht erfüllt worden seien. So sei das Hauptgebiet des ITU „Kernbrennstoffe“ nicht einmal gestreift worden, obwohl hierin die Hauptursache für den Bedarf an Plutonium-, Uran- und Thorium-Mengen zu sehen sei.

Seitens der Interviewpartner wurden die verfügbaren Informationen im Wesentlichen als angemessen eingestuft, wobei auch darauf hingewiesen wurde, dass die Frage nach der Eignung und Vollständigkeit der Informationen letztlich nur von der Öffentlichkeit bzw. deren Vertretern beantwortet werden könne, da es sich um eine komplexe Materie handele.

Bezüglich Medien-Berichterstattung wurde von Interviewpartnern sowohl die Meinung vertreten, dass diese zur Information der Öffentlichkeit und zur Transparenz beigetragen habe, aber auch die Wahrnehmung, dass die Information durch den SWR unvollständig und daher eher nicht hilfreich gewesen sei.

#### **4.6.4. Möglichkeiten für Dialog**

Entsprechend der in Kapitel 4.6.1 dargestellten Mediationsziele war das Mediationsverfahren darauf angelegt, die aus Sicht der Beteiligten problematischen Punkte zu identifizieren und mittels Diskussion gemeinsam Vorschläge zu erarbeiten. Der Dialog zwischen den beteiligten Parteien ist somit ein zentrales Element des Prozesses.

In den Sitzungsabläufen waren nach jeweils einführenden Präsentationen verschiedener Beteiligter längere Zeiten für die Diskussion der Themen vorgesehen.

Zwischen den Sitzungen erfolgte ein Austausch zwischen den Mitgliedern per Mail und Telefon zur Vorbereitung der folgenden Sitzung, da die Fragen bzw. Themen jeweils von einer zur nächsten Sitzung festgelegt wurden.

#### *Rückmeldungen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen*

Hinsichtlich der Qualität des Dialogs sind die Meinungen der Beteiligten unterschiedlich. Einige äußerten, sie hätten während des Verfahrens eine Entwicklung von einer eher konfrontativen Haltung der Konfliktparteien zu einem offeneren Dialog wahrgenommen. Auch sei festzustellen gewesen, dass das Vertrauen im Laufe des Verfahrens zugenommen habe, was auf die höhere Transparenz über die Arbeiten des Betreibers zurückzuführen sei. Andere nahmen die Gruppe in den Dialogen bis zum Ende des Verfahrens als heterogen wahr. Aus Sicht des BUND habe das Mediationsverfahren, anders als ein Erörterungstermin, nicht die Möglichkeit geboten, bei

<sup>31</sup> siehe Fußnote 29

unzureichend beantworteten Fragen oder Themen „nachzuhaken“. Ein Erörterungstermin sei demnach besser geeignet, um eine nicht hinreichend behandelte Frage zu vertiefen. Das Mediationsverfahren könne in dieser Hinsicht „ein öffentliches Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung“ nicht ersetzen.<sup>32</sup>

Es wurde auch die Meinung vertreten, dass das Instrument der Mediation grundsätzlich geeignet sei, zwischen den Beteiligten einen Dialog auf Augenhöhe zu ermöglichen, allerdings könne nicht jedes Thema in der Ausführlichkeit behandelt werden, wie es von manchen Beteiligten eventuell für wünschenswert gehalten würde. Außerdem wurde zu Bedenken gegeben, dass die Zuhörer des Mediationsverfahrens kein Rederecht hatten, was teilweise als problematisch angesehen wurde. Allerdings hätten sie die Möglichkeit gehabt, über eine der Mediationsparteien ihre Fragen oder Anregungen auf indirektem Wege in die Diskussion einzuspeisen. Verbesserungsmöglichkeiten wurden zu diesem Punkt von den Befragten nicht geäußert.

Ebenso wie zu anderen Beteiligungsverfahren wurde von einzelnen Befragten außerdem kritisiert, dass eine echte Diskussion und ein gezieltes Hinterfragen von Informationen durch die Öffentlichkeit durch eine ausweichende Sprache einerseits und durch das Ausweichen auf wenig relevante Randthemen andererseits erschwert bzw. behindert worden sei. Der Mediator habe dem Betreiber unverhältnismäßig viel Zeit für nebensächliche Darstellungen eingeräumt, während Nachfragen aus Zeitgründen unterbunden worden seien. Für Verbesserungen im Dialog sei es wichtig, dass eine ausweichende Sprache vermieden werde.

#### 4.6.5. **Transparenz und Beteiligung an der Entscheidungsfindung**

Bereits in der Formulierung der zwischen den Beteiligten vereinbarten Zielsetzung,

*„Herstellung einer gemeinsamen und für die Öffentlichkeit transparenten Informationsbasis über Hintergründe und Inhalte der anstehenden Genehmigungsanträge,“*

vergleiche (Sailer 2011, S. 2), wird deutlich, dass der Verbesserung der Transparenz im Mediationsverfahren eine hohe Bedeutung beigemessen wurde.

Die inhaltlich zunächst breit angelegten Beiträge des Betreibers weisen darauf hin, dass offensichtlich in der Vergangenheit viele grundsätzliche Informationen nicht vermittelt worden waren, die eine Voraussetzung für die Diskussion und Klärung des aktuellen Konflikts darstellen.

Insofern hat das Mediationsverfahren offensichtlich eine bestehende Informationslücke – zumindest teilweise – gefüllt und somit zu mehr Transparenz über Forschungsaufträge und Arbeiten des ITU beigetragen. Allerdings hebt der Bericht des Mediators in seinen abschließenden Empfehlungen auch hervor, dass Transparenz nicht in einem kurzzeitigen Verfahren „dauerhaft“ hergestellt werden kann, sondern regelmäßiger und langfristig angelegter Initiativen bedarf (Sailer 2011, S. 11):

*„Insgesamt wird an alle Beteiligten appelliert, zukünftig weiterhin und umfassend den Austausch von Informationen zu pflegen.“*

Dieser Hinweis auf die erforderliche Kontinuität ist aus Sicht der AutorInnen dieser Studie auch insofern von besonderer Relevanz, als die in der Mediation beteiligten Bürgermeister ihrerseits als Schnittstellen bzw. Multiplikatoren von Informationen in die Bevölkerung fungieren müssen. Die

---

<sup>32</sup> siehe Fußnote 29

Wahrnehmung dieser Funktion setzt voraus, dass sie über aktuelle Informationen verfügen und dass Abläufe transparent und nachvollziehbar gestaltet sind.

Das Mediationsverfahren hat zu einem Paket von Vorschlägen geführt, die zur Beilegung des Konflikts um den Neubau des Flügels M beitragen sollten. Dabei waren verschiedene Zugeständnisse des Betreibers zu machen, die teilweise auch die damals bestehende Genehmigungssituation betrafen. Insofern war ein Einfluss auf die Entscheidungsfindung gegeben.

Im Oktober 2015 fand eine Informationsveranstaltung zu aktuellen Entwicklungen im ITU statt. Auf der Tagesordnung standen sowohl zukünftige und aktuelle Vorhaben als auch ein Rückblick zu den Ergebnissen der Mediation<sup>33</sup>.

#### *Rückmeldungen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen*

Im Kommentar eines BUND-Vertreters<sup>34</sup> wird die Herstellung von Transparenz über das Betreiber- und Behördenhandeln als Maßnahme zur Beschaffung von Akzeptanz in der Region und als „greenwashing“ bezeichnet. Die Darstellung „*ITU und Politik (Ministerien, Behörden) konnten mit vollem Ressourceneinsatz gegen uns antreten*“ hebt das konfrontative Moment hervor, das sich gleichermaßen auf den Betreiber wie auf die Behörden erstreckt.

Die mangelnden finanziellen Ressourcen der Umweltinitiativen werden als zentrale Ursache der Ungleichheit der Möglichkeiten identifiziert, die über das gesamte Verfahren hinweg bestanden habe.

Im Hinblick auf die Möglichkeiten der Beteiligung wird kritisiert, dass letztendlich die Genehmigung „*hinter verschlossenen Türen verhandelt und beschlossen*“<sup>35</sup> wurde.

#### **4.6.6. Schlussfolgerungen zum Beitrag der Mediation zur Umsetzung der Beteiligungsziele**

Mediation bietet grundsätzlich für einen kleineren Kreis von Beteiligten die Möglichkeit, über ein zu vereinbarendes Set an Fragen und Themen vertieft zu diskutieren. Der Zeitaufwand für ein Mediationsverfahren wird u.a. wesentlich durch den Bedarf an grundsätzlichen Informationen über die Anlage und die dort durchgeführten Arbeiten bestimmt. Er ist insofern auch von der langfristigen Informationspolitik von Betreiber und Behörden abhängig. Da die Mediation im Ergebnis zur Entwicklung von Lösungsvorschlägen für eine konkrete Problemlage beitragen soll, eignet sie sich nur bedingt als Instrument zur vertieften Information der allgemeinen Öffentlichkeit, die sich nicht aktiv durch Fragen beteiligen kann, um die Einhaltung des von den Mediationsparteien vereinbarten Ablaufs zu ermöglichen.

Es sollte darauf geachtet werden, dass nicht von vornherein Zeitdruck aufgebaut wird, da sich in der Regel erst über die Zeit eine Atmosphäre entwickelt, die die Möglichkeit für einen Dialog auf Augenhöhe eröffnet.

Der Mediator hat eine zentrale Funktion. Es ist daher sinnvoll, dass – wie im vorliegenden Fall – das Ministerium als atomrechtlich zuständige Behörde beim Vorschlag und der Auswahl des

<sup>33</sup> European Commission, Joint Research Centre, Institute for Transuranium Elements: Informationsveranstaltung rund um die aktuellen Entwicklungen im Institut für Transurane am 16. Oktober 2015

<sup>34</sup> siehe Fußnote 29

<sup>35</sup> siehe Fußnote 29

Mediators eine zentrale Rolle spielt. Zumal das Ministerium selber nicht als beteiligte Konfliktpartei im Mediationsverfahren auftritt. Letztendlich müssen sich aber alle beteiligten Parteien mit dem Mediator einverstanden erklären.

Im Hinblick auf die Transparenz von Abläufen und Verfahren ist es konsequent, dass auch die zuständigen Genehmigungsbehörden im Rahmen des Mediationsverfahrens über die anstehenden Genehmigungen informiert haben.

Das hier betrachtete Mediationsverfahren bot eine Mitentscheidungsmöglichkeit für die Konfliktparteien, da es mit Vereinbarungen abschloss, die konkret die Antragsituation bzw. bestehende Genehmigungen betreffen. Dass dieses Ziel zumindest rückwirkend von den beteiligten Vertretern der Umweltverbände offensichtlich so nicht (mehr) wahrgenommen wurde, könnte darauf hinweisen, dass das sich anschließende Genehmigungsverfahren nicht hinreichend transparent war. Insbesondere wurde offensichtlich nicht für alle Parteien ausreichend deutlich, wie die Mediationsergebnisse auf die Genehmigung gewirkt haben. Da das Vorhaben als nicht UVP-pflichtig eingestuft wurde, fand im Zusammenhang mit der Genehmigung keine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung statt, wo eventuell die Wirkung der Mediationsergebnisse auf die Antrags- bzw. Genehmigungssituation hätte kommuniziert werden können. Dieser Kommunikationsschritt könnte ersatzweise auch im Zuge informeller Maßnahmen (z.B. Gespräche zwischen Behörde und Mediationsparteien) erfolgen, um sicherzustellen, dass der Beitrag der Mediation zur Entscheidungsfindung auch über das Mediationsergebnis hinaus für die Beteiligten erkennbar wird.

## 5. Beteiligungsverfahren in anderen Rechtsgebieten

Im folgenden Kapitel werden Beteiligungsverfahren aus andern Rechtsgebieten dargestellt. Dieses Kapitel ergänzt die Analysen im Kapitel 4. Der Fokus liegt hier auf den formellen Verfahren, insbesondere Erörterungsterminen. Anhand von drei ausgewählten Rechtsgebieten werden einerseits die rechtlichen Grundlagen und andererseits – als Ergänzung aus der Rechtsanwendung – Erfahrungen aus Erörterungsterminen analysiert. Die drei Rechtsgebiete wurden im Vorfeld mit dem Auftraggeber abgestimmt, die Betrachtung richtet sich auf die Zulassung eines Kohle-Kraftwerks (Immissionsschutz), die Errichtung einer Höchstspannungsleitung (Energiewirtschaftsrecht) und auf das Raumordnungsverfahren zum Bau eines Pumpspeicherwerks. Das Ziel ist ein Vergleich der rechtlichen Vorgaben und exemplarischen Erfahrungen mit den entsprechenden Regelungen im Atomrecht (Schlussfolgerungen), um darauf aufbauend im Kapitel 6 Empfehlungen zu formulieren.

Zunächst wird das Beteiligungsverfahren im Atomrecht, konkret bei der Stilllegung eines Kernkraftwerkes (KKW), dargestellt. Anschließend erfolgen die Darstellungen der weiteren drei Rechtsgebiete, diese jeweils ergänzt mit einem Beispiel aus der Praxis. Abschließend erfolgt eine Diskussion des Optimierungspotenzials.

### 5.1. Atomrecht - Rechtliche Grundlagen des Verfahrens zur Stilllegung von Kernkraftwerken

Das Verfahren zur Stilllegung von Kernkraftwerken findet seine rechtliche Grundlage in materieller Hinsicht in § 7 Abs. 1 und 3 des Atomgesetzes (AtG).<sup>36</sup>

Der Absatz 1 dieser Norm regelt in seiner Formulierung

*„[w]er eine ortsfeste Anlage zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe errichtet, betreibt oder sonst innehat oder die Anlage oder ihren Betrieb wesentlich verändert, bedarf der Genehmigung [...]“*

einen Genehmigungsvorbehalt für derartige Anlagen. Mit der Formulierung in Absatz 3

*„[d]ie Stilllegung einer Anlage nach Absatz 1 Satz 1 sowie der sichere Einschluß der endgültig stillgelegten Anlage oder der Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen bedürfen der Genehmigung [...]“*

wird dieser Genehmigungsvorbehalt auch auf die Stilllegung eines Kernkraftwerkes ausgedehnt. Seine verfahrensrechtliche Grundlage findet das korrespondierende Genehmigungsverfahren in den Regelungen der Atomrechtlichen Verfahrensordnung (AtVfV)<sup>37</sup>, deren Anwendbarkeit sich aus der ausdrücklichen Bezugnahme innerhalb des § 19b AtVfV ergibt.

Der hier im Blickpunkt stehende öffentliche Teil jenes Genehmigungsverfahrens beginnt dabei mit der Bekanntgabe des Vorhabens gemäß § 4 AtVfV. Danach hat die zuständige Genehmigungsbehörde, sofern die zur Auslegung erforderlichen Unterlagen vollständig sind, das Vorhaben sowohl im amtlichen Veröffentlichungsblatt als auch in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des

<sup>36</sup> Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S.1565), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2053) geändert worden ist.

<sup>37</sup> Atomrechtliche Verfahrensordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 03. Februar 1995 (BGBl. I S. 180), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819) geändert worden ist.

Vorhabenstandortes verbreitet sind, bekannt zu geben. Dann soll der Inhalt der Bekanntmachung zusätzlich im Internet veröffentlicht werden, ebenso die auszulegenden Unterlagen. Für die bei der Stilllegung von KKW in Auftragsverwaltung tätig werdenden Länderbehörden gilt – soweit die AtVfV keine abschließende Regelung trifft – das jeweilige Landesverwaltungsverfahrensgesetz. In Baden-Württemberg gibt es so z.B. seit Mai 2015 auch einen entsprechenden § 27a Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Baden-Württemberg (LVwVfG BW)<sup>38</sup>, der wortgleich mit dem § 27a VwVfG Bund ist und eine Veröffentlichung im Internet vorsieht. Dabei hat die Bekanntmachung gemäß § 5 Abs. 1 AtVfV

- „1. darauf hinzuweisen, wo und wann der Antrag und die in § 6 Abs. 1 und 2 bezeichneten Unterlagen zur Einsicht ausgelegt sind; der erste und der letzte Tag der Auslegungsfrist sind anzugeben,*
- 2. dazu aufzufordern, etwaige Einwendungen bei einer in der Bekanntmachung zu bezeichnenden Stelle innerhalb der Auslegungsfrist (§ 6 Abs. 1) vorzubringen; dabei ist auf die Rechtsfolgen nach § 7 Abs. 1 Satz 2 hinzuweisen,*
- 3. ein Erörterungstermin zu bestimmen oder darauf hinzuweisen, daß ein Erörterungstermin stattfinden und der Termin in der gleichen Weise wie das Vorhaben bekanntgemacht werden wird,*
- 4. darauf hinzuweisen, daß die Einwendungen in dem Termin auch bei Ausbleiben des Antragstellers oder von Personen, die Einwendungen erhoben haben, erörtert werden,*
- 5. darauf hinzuweisen, daß die Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen durch die öffentliche Bekanntmachung (§ 15 Abs. 3 Satz 2) ersetzt wird, wenn außer an den Antragsteller mehr als 300 Zustellungen vorzunehmen sind.“*

Zudem muss gemäß § 5 Abs. 4 AtVfV unter anderem auf die UVP-Pflicht des Vorhabens hingewiesen werden, sofern eine solche besteht.

Innerhalb einer Frist von zwei Monaten hat im Folgenden sowohl bei der Genehmigungsbehörde als auch einer geeigneten Stelle in der Nähe des Vorhabenstandortes gemäß § 6 Abs. 1 und 2 AtVfV die Auslegung des Antrags, des Sicherheitsberichts nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AtVfV sowie der Kurzbeschreibung nach § 3 Abs. 4 AtVfV zu erfolgen. Sollte es sich um ein umweltverträglichkeitsprüfungspflichtiges Vorhaben handeln, sind im Rahmen der Auslegung weiterhin die in § 6 Abs. 2 AtVfV genannten Unterlagen auszulegen.

Ein Absehen von Bekanntgabe und Auslegung kann gemäß § 4 Abs. 2 AtVfV zulässig sein, allerdings nicht, wenn die Voraussetzungen des Abs. 4 Satz 2 AtVfV greifen, d.h., wenn nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Ein derartiges Absehen ist außerdem auch gemäß § 19b Abs. 2 AtVfV unzulässig, sofern es sich um eine erstmalige Stilllegungsgenehmigung handelt. Diese beiden Ausnahmen sind insoweit auch kongruent mit der gesetzlichen Konzeption, die eine vollumfängliche Umweltverträglichkeitsprüfung ausschließlich im Rahmen der erstmaligen Stilllegungsgenehmigung verlangt, während etwa einzelne Stilllegungsmaßnahmen lediglich einer Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen.

---

<sup>38</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 1. März 2005 (GBl. 2005, 350), das am 12. Mai 2015 geändert worden ist (GBl. Vom 25. Mai 2015), abzurufen unter: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/jsessionid=E7D7AD085AE4A867C383B5E29969F7F4.jp90?quelle=jlink&query=VwVfG+BW&max=true&aiz=true#jlr-VwVfGBW2005rahmen>.

Dies ergibt sich einerseits aus dem Wortlaut von Nr. 11.1 der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)<sup>39</sup>, der darauf hinweist, dass „einzelne Maßnahmen zur Stilllegung“ als Änderungen im Sinne von § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG anzusehen sind, welcher lediglich eine Vorprüfung bezüglich potentieller negativer Umwelteinwirkungen erfordert. Dass sich dies lediglich als Einschränkung gegenüber der umfänglichen Umweltverträglichkeitsprüfung bei einer erstmaligen Stilllegungsgenehmigung darstellt, ergibt sich aus dem Verhältnis des ersten zum dritten Halbsatz der Bestimmung.<sup>40</sup>

Während der Auslegung können gemäß § 7 AtVfV Einwendungen vorgebracht werden. Einwendung im Sinne dieser Norm ist dabei sachlicher Gegenvortrag jedweder Art, wobei ein schlichtes „Nein“ nicht ausreicht. Dies findet seine Grundlage in der Funktion der Einwendungen, gemäß § 8 Abs. 2 AtVfV im Rahmen des Erörterungstermins vorgebrachte potentielle Zulassungshindernisse zu erörtern; das heißt, es werden nur derartige Einwendungen erörtert, welche für die Zulassungsprüfung relevant sind, wodurch auch nur die Erhebung solcher Einwendungen von der Funktion des Einwendungsverfahrens getragen wird. Einwendungen dieser Art können während der Auslegungsfrist von Jedermann, ohne Geltendmachung eigener Betroffenheit vorgebracht werden. Die Erhebung der Einwendung hat dabei gemäß § 7 Abs. 1 AtVfV schriftlich oder zur Niederschrift der Genehmigungsbehörde oder der in der Bekanntmachung genannten Stelle zu erfolgen. Einwendungen, die nicht innerhalb dieser Frist erhoben werden, sind – sofern sie nicht auf privatrechtlichen Titeln beruhen – gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 AtVfV ausgeschlossen.

Relevant werden diese Einwendungen im Rahmen des Erörterungstermins gemäß § 8 AtVfV. Der Erörterungstermin ist Teil der behördlichen Sachverhaltsermittlung, indem er – wie oben gezeigt – die für die Zulassungsentscheidung relevanten Einwendungen erörtert. Der Erörterungstermin findet gemäß § 10 Abs. 1 AtVfV nicht statt, wenn

- „1. Einwendungen gegen das Vorhaben nicht oder nicht rechtzeitig erhoben worden sind,*
- 2. die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zurückgenommen worden sind oder*
- 3. ausschließlich Einwendungen erhoben worden sind, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.“*

Andernfalls findet ein Erörterungstermin statt, der jedoch kein Verfahren allgemeiner Öffentlichkeitsbeteiligung darstellt, sondern dessen Beteiligte sich gemäß § 12 Abs. 1 AtVfV bestimmen. Hiernach kann der den Erörterungstermin leitende Vertreter der Genehmigungsbehörde (der sog. Verhandlungsleiter) darüber entscheiden, wer außer dem Antragsteller und denjenigen, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben, an dem Termin teilnimmt. Über den Erörterungstermin ist gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 AtVfV eine Niederschrift zu fertigen, deren Inhalt sich nach Satz 2 dieser Regelung richtet.

Bezüglich der Durchführung des Erörterungstermins hat der Verhandlungsleiter in vielen Belangen einen Ermessensspielraum. So ist er etwa gemäß § 12 Abs. 4 Satz 1 AtVfV für die Ordnung der Veranstaltung verantwortlich und kann nach den Sätzen 2 und 3 dieser Bestimmung Personen entfernen lassen, die seinen Anordnungen nicht Folge leisten und den Erörterungstermin ohne sie fortsetzen. Das faktische Erscheinungsbild dieses Erörterungstermins liegt mithin in hohem Maße in der Hand des Verhandlungsleiters.

<sup>39</sup> Gesetze über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2053) geändert worden ist.

<sup>40</sup> Vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg - Beschluss vom 25.09.2012; Az. 10 S 731/12 mit weiteren Erwägungen.

Der EÖT ist allerdings in folgenden Fällen ausgeschlossen: Entweder ist überhaupt keine Genehmigung nötig und damit entfällt ein EÖT ebenfalls: So ist nach § 7 Abs. 2 StrlSchV eine Genehmigung nicht erforderlich in den Fällen, in denen nach §§ 6, 7 oder 9 AtG bereits eine Genehmigung erteilt wurde und sich diese Genehmigung auch auf Fälle des § 7 Abs. 1 StrlSchV erstreckt (Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen nach § 2 Abs. 1 oder mit Kernbrennstoffen nach § 2 Abs. 3 AtG). Bedarf es aber einer Genehmigung nach § 7 Abs. 1 StrlSchV für den Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen und handelt es sich dabei um ein UVP-pflichtiges Vorhaben außerhalb von in Anlage 1 UVPG aufgeführten Anlagen nach den §§ 7 und 9b AtG, so findet dann ein EÖT nicht statt, vgl. § 2a Abs. 1 S. 2 AtG.

In Baden-Württemberg gilt seit Mai 2015 auch der – wortgleich mit der entsprechenden Bundesvorschrift – § 25 Abs. 3 LVwVfG BW, der eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ vorsieht. Dies bedeutet, dass die Behörde eine Hinwirkungspflicht hat, dass der Vorhabenträger bei Planungen mit nicht nur unwesentlichen Auswirkungen frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen die betroffene Öffentlichkeit unterrichtet. Ihr soll auch Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden.

## Zwischenfazit

Folgende Defizite des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens zur Stilllegung von KKW lassen sich im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung festhalten.

- Die Veröffentlichung der relevanten Unterlagen im Internet ist eine „Soll“-Vorschrift, es besteht dazu keine Verpflichtung. Es erweist sich aber als hilfreich für die Öffentlichkeit, das Internet zur Informationsverschaffung zu nutzen.
- Über die Qualität der auszulegenden Unterlagen wird keine Aussage getroffen, zwar gilt für die UVP-Unterlagen, dass eine allgemeinverständliche nichttechnische Zusammenfassung vorzulegen ist, dies greift aber dann nicht, wenn nach der ersten Genehmigung (oft wird hier von einer erste Teilgenehmigung gesprochen) für eine Stilllegung weitere Genehmigungen erfolgen und hier nach der Vorprüfung keine UVP-Pflicht besteht. Dies ergänzt die bisherige Analyse, dass es gerade bei komplexen technischen Themen notwendig ist, die Öffentlichkeit in die Lage zu versetzen, das Vorhaben und seine Auswirkungen verstehen zu können.
- Es besteht keine generelle Pflicht, einen EÖT immer in jedem Fall durchzuführen. Die Funktion des EÖT wird damit nicht in jedem relevanten Zusammenhang gewährt.
- Der Verhandlungsleiter des EÖT hat einen weiten Handlungsspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung des EÖT. Zudem ist der EÖT nicht öffentlich, weitere Vorgaben (z.B. zeitlicher oder organisatorischer Art) existieren nicht. Der EÖT wird damit seiner Funktion nicht gerecht, so ausgestaltet zu sein, dass er das Forum für einen Dialog oder eine Diskussion ist, und nicht lediglich dazu dient, die schriftlichen Einwendungen erneut vorzutragen.

## 5.2. Immissionsschutzrecht

### 5.2.1. Rechtliche Grundlagen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zur Errichtung und Betrieb eines Kohlekraftwerks

Das Verfahren einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zu Errichtung und Betrieb eines Kohlekraftwerks findet seine rechtliche Grundlage in materieller Hinsicht in §§ 4 Abs. 1 Satz. 1, 6 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch

Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BlmSchG)<sup>41</sup>. Danach besteht einerseits ein Genehmigungsvorbehalt bezüglich derartiger Anlagen, andererseits auch ein Anspruch auf Genehmigungserteilung bei Vorliegen der Voraussetzungen im Sinne des § 6 Abs. 1 BlmSchG. Dies bedingt in materieller Hinsicht die Möglichkeit der Erteilung einer Genehmigung nach Prüfung der Voraussetzungen.

Das dazu erforderliche Verfahren findet seine rechtliche Grundlage in § 10 BlmSchG für das Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. § 19 BlmSchG für das vereinfachte Verfahren, in welchem gemäß § 19 Abs. 2 BlmSchG verschiedene – die öffentliche Beteiligung ermöglichende – Regelungen nicht anzuwenden sind. Welches der Verfahren Anwendung findet, richtet sich dabei nach der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (4. BlmSchV)<sup>42</sup>. Dabei unterliegt ein konventionelles Kohlekraftwerk mit einer Feuerwärmeleistung von mehr als 49 Megawatt als „Anlage [...] zur Erzeugung von Strom [...] durch den Einsatz von Brennstoffen [...]“ gemäß Nr. 1.1 des Anhang 1 der 4. BlmSchV dem Genehmigungsverfahren gemäß § 10 BlmSchG.

Wie bei dem oben bereits dargestellten atomrechtlichen Genehmigungsverfahren beginnt auch bei dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren der öffentliche Teil des Verfahrens mit der Bekanntmachung des Vorhabens gemäß § 10 Abs. 3 BlmSchG. Auch hier hat die Behörde, sobald ihr die vollständigen Unterlagen vorliegen, das Vorhaben im amtlichen Veröffentlichungsblatt und darüber hinaus entweder im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standorts der Anlage verbreitet sind, bekannt zu machen.

Der Antrag bezüglich des Vorhabens, die vorgelegten Unterlagen des Antragstellers, sofern diese keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gemäß § 10 Abs. 2 BlmSchG enthalten, sowie die der Behörde vorliegenden entscheidungserheblichen Berichte sind nach der Bekanntmachung gemäß § 10 Abs. 3 Satz 2 BlmSchG einen Monat lang auszulegen. Potentiell entscheidungserhebliche Unterlagen, die der Behörde erst nach Beginn der Auslegung zugänglich wurden, sind der Öffentlichkeit gemäß § 10 Abs. 3 Satz 3 BlmSchG nach den Bestimmungen über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen.

Innerhalb der Auslegungsfrist und bis zu zwei Wochen danach können gemäß § 10 Abs. 3 Satz 4 BlmSchG Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben werden. Diese Einwendungen müssen schriftlich gegenüber der zuständigen Behörde erfolgen. Einwendungen, welche nicht innerhalb dieser Frist erhoben werden, sind gemäß § 10 Abs. 3 Satz 5 materiell präkludiert, soweit sie nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.

Gleichsam nach Ablauf der Einwendungsfrist „kann“ die zuständige Genehmigungsbehörde die erhobenen Einwendungen gemäß § 10 Abs. 6 BlmSchG mit dem Antragsteller sowie den Einwendenden erörtern.

Dabei steht die Durchführung des Erörterungstermins selbst im Ermessen der Behörde, welches sie allerdings gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 der neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BlmSchV)<sup>43</sup> unter Berücksichtigung des § 14 der 9. BlmSchV ausübt. Danach dient der Erörterungstermin dazu, rechtzeitig erhobene Einwendungen zu erörtern,

<sup>41</sup> Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 76 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

<sup>42</sup> Verordnung über genehmigungspflichtige Anlagen vom 2. Mai 2013 (BGBl. I S. 973, 3756), die durch Artikel 3 der Verordnung vom 28. April 2015 (BGBl. I S. 670) geändert worden ist.

<sup>43</sup> Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), die zuletzt durch Artikel 5 der Verordnung vom 28. April 2015 (BGBl. I S. 670) geändert worden ist.

soweit diese für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein können. Sollte die zuständige Genehmigungsbehörde von einer potentiellen Entscheidungserheblichkeit der Einwendung ausgehen, so dürfte das behördliche Ermessen mithin auf Null reduziert und ein Erörterungstermin durchzuführen sein.

Ähnlich des atomrechtlichen Verfahrens findet ein Erörterungstermin jedoch gemäß § 16 Abs. 1 der 9. BImSchV nicht statt, wenn

- „1. Einwendungen gegen das Vorhaben nicht oder nicht rechtzeitig erhoben worden sind,*
- 2. die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zurückgenommen worden sind,*
- 3. ausschließlich Einwendungen erhoben worden sind, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen oder*
- 4. die erhobenen Einwendungen nach der Einschätzung der Behörde keiner Erörterung bedürfen.“*

Anders als in dem atomrechtlichen Verfahren ist der Erörterungstermin des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens jedoch gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV grundsätzlich öffentlich, wenngleich in Einzelfällen aus besonderen Gründen die Öffentlichkeit gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 der 9. BImSchV ausgeschlossen werden kann.

### **5.2.2. Praxisbeispiel: E.ON Staudinger-Kraftwerk in Hessen**

Das Kraftwerk E.ON Staudinger ist ein Verbrennungskraftwerk in Großkrotzenburg in der Nähe von Hanau, welches von der E.ON Kraftwerke GmbH betrieben wird. Nach der Stilllegung des Kernkraftwerks Biblis (2011) ist es das größte Kraftwerk des Bundeslands Hessen.

Im Rahmen von allgemeinen Modernisierungsbestrebungen der Betreibergesellschaft sollte aufgrund eines Beschlusses aus dem Jahre 2006 das Kraftwerk Staudinger um einen sechsten Block erweitert werden. Die ursprüngliche Planung sah einen Baubeginn im Herbst 2008 und eine Inbetriebnahme des geplanten Block 6 im Jahre 2012 vor.<sup>44</sup> Bei dieser Inbetriebnahme sollten nach der ursprünglichen Planung die Blöcke 1-3 abgeschaltet und zurückgebaut werden (Umweltbundesamt 2015, S. 43). Der geplante Ausbau war in der Region jedoch umstritten, unter anderem da durch die Höhe des geplanten Kühlturms von 180 m, der zur Abgasableitung genutzt werden sollte, ein Radius der höchsten Schadstoffbelastung von 10 km entstanden wäre.

Nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens im Juni 2009, welches von der hessischen Landesregierung eingeleitet wurde, um die Bedenken der Öffentlichkeit zu berücksichtigen und welches einen Erörterungstermin im März 2009 beinhaltete, wurde im Juli 2009 das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren eingeleitet (Umweltbundesamt 2015, S. 43). 8493 private Einwendungen und 85 Stellungnahmen von Behörden, Kommunen und Verbänden waren beim Regierungspräsidium (RP) Darmstadt fristgerecht eingegangen. Das Verfahren beinhaltete ebenfalls einen neuntägigen öffentlichen Erörterungstermin im November 2009.<sup>45</sup> Am EÖT wurde z.B. vom BUND Hessen Kritik geübt, der Betreiber habe wiederholt unzureichende, fehlerhafte Daten vorgelegt. Weiterhin wurde gerügt, dass Unterlagen fehlten und Fragen nicht beantwortet wurden. Die Forderung kam schlussendlich auf, dass auch das RP unabhängige

---

<sup>44</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Kraftwerk\\_Staudinger#Ehemals\\_geplante\\_Erweiterung\\_um\\_Block\\_6](https://de.wikipedia.org/wiki/Kraftwerk_Staudinger#Ehemals_geplante_Erweiterung_um_Block_6), zuletzt abgerufen am 09.12.2015.

<sup>45</sup> Vgl. <http://moeller-energie.de/?show=EnIV>, zuletzt abgerufen am 09.12.2015; Zusammenstellung des Rechtsanwaltes, der etwa die Stadt Hanau vertreten hat.

Gutachter beauftragen müsse. Auch kommunale Vertreter äußerten Kritik am Wunsch des Betreibers, einen weiteren Block in Betrieb zu nehmen.<sup>46</sup>

Am 28. Dezember 2010 wurde vom Regierungspräsidenten Johannes Baron die erste Teilgenehmigung zur Errichtung von Block 6 des Kraftwerks erteilt.<sup>47</sup> Die zweite Teilgenehmigung wurde im Juli 2011, die wasserrechtliche Erlaubnis im März 2012 erteilt (Umweltbundesamt 2015, S. 43).

Gleichwohl teilte die Betreibergesellschaft im November 2012 mit, auf die Durchführung des Vorhabens zu verzichten und gab seine Teilgenehmigungen zurück.<sup>48</sup>

## Zwischenfazit

Folgende Defizite lassen sich bei dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zur Errichtung und Betrieb eines konventionellen Kohle-Kraftwerks festhalten:

- Das Praxisbeispiel verdeutlicht, dass allein das Abhalten eines öffentlichen EÖT nicht dienlich ist, den Raum zu schaffen, um die gegen ein Vorhaben bestehenden Bedenken diskutieren zu lassen. Es zeigt insofern deutliche Parallelen zu den Analysen Kapitel 4.2.
- Der EÖT wird dann – ohne flankierende Maßnahmen – lediglich dazu genutzt, bereits schriftlich eingereichte Einwendungen zu verlesen und ansonsten die jeweilige Positionierung erneut vorzubringen.
- Kritisch ist bei dem konkreten Vorhaben zu würdigen, dass die Diskussion um fachliche Fragen bzw. die Frage der Notwendigkeit weiterer Gutachten zum Zeitpunkt des EÖT zu spät ist, um relevant für das Genehmigungsverfahren zu werden.

## 5.3. Energiewirtschaftsrecht / Netzausbau

### 5.3.1. Rechtliche Grundlagen eines Planfeststellungsverfahrens zur Errichtung einer Stromtrasse für Höchstspannungsleitungen

Bei dem Planfeststellungsverfahren handelt es sich um ein spezielles behördliches Verfahren zur Genehmigung von Bauvorhaben. Dabei handelt es sich jedoch nicht um „normale“ Bauvorhaben, sondern in aller Regel um Großprojekte der Infrastruktur oder ähnliches.

Seine rechtliche Grundlage in materieller Hinsicht findet das Planfeststellungsverfahren in § 72 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)<sup>49</sup>, welcher die Notwendigkeit eines Planfeststellungsverfahrens feststellt, sofern ein solches durch Rechtsvorschrift angeordnet ist. Inhaltlich

<sup>46</sup> Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/region/staudinger-eroerterungstermin-ruhig-und-sachlich-verlaufen-1881120.html>; <http://www.bund-hessen.de/nc/presse/pressemitteilungen/detail/artikel/eroerterungstermin-kohlekraftwerk-staudinger-staudinger-block-6-ist-der-sargnagel-fuer-den-klimasch-1/>, zuletzt abgerufen am 28.01.2016.

<sup>47</sup> [https://rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA\\_Internet?rid=HMdI\\_15/RPDA\\_Internet/sub/e0e/e0e18d80-46d9-d217-9cda-ae2389e48185,,22222222-2222-2222-2222-222222222222.htm](https://rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA_Internet?rid=HMdI_15/RPDA_Internet/sub/e0e/e0e18d80-46d9-d217-9cda-ae2389e48185,,22222222-2222-2222-2222-222222222222.htm); zuletzt abgerufen am 09.12.2015.

<sup>48</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Kraftwerk\\_Staudinger#Ehemals\\_geplante\\_Erweiterung\\_um\\_Block\\_6](https://de.wikipedia.org/wiki/Kraftwerk_Staudinger#Ehemals_geplante_Erweiterung_um_Block_6), zuletzt abgerufen am 09.12.2015.

<sup>49</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist.

kongruente Vorschriften bestehen im Übrigen in verschiedenen Landesverwaltungsgesetzen, etwa gemäß § 72 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für Baden-Württemberg (LVwVfG BW)<sup>50</sup>.

Eine derartige Anordnung findet sich für das hier in Rede stehende Verfahren zur Errichtung einer Stromtrasse für Höchstspannungsleitungen in § 43 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)<sup>51</sup>.

Jenseits dieser *Notwendigkeit* einer Planung an sich, ist die Planung eines Vorhabens nur zulässig, soweit sie gerechtfertigt ist. Diese Voraussetzung der sogenannten Planrechtfertigung

*„ergibt sich aus der Erwägung, dass eine hoheitliche Planung wegen der von ihr ausgehenden Auswirkungen auf die Rechte Dritter ihre Rechtfertigung nicht schon in sich trägt. Die Planrechtfertigung dient damit dem Zweck, Vorhaben, die nicht mit den Zielen des jeweiligen Fachrechts in Einklang stehen, bereits auf einer der Abwägung vorgelagerten und einer vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegenden Stufe auszuschneiden. Sie stellt eine praktisch nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriffen wirksame Schranke der Planungshoheit dar“ (Bundesverwaltungsgericht – Beschluss vom 23. Oktober 2014; Az: 9 B 29.14.).*

Entscheidend ist dabei in aller Regel ein *Bedarf* an dem geplanten Vorhaben, der sich innerhalb der Ziele des jeweiligen Fachplanungsrechts hält. Angesichts dieses Rechtfertigungsbedarfes sowie der Grundrechtsrelevanz dieser Bedarfsentscheidungen wurden seitens der Legislative verschiedentlich bindende Bedarfsfeststellungen kodifiziert.

Eine derartige gesetzliche Bedarfsfeststellung für das hier gegenständliche Planfeststellungsverfahren zur Errichtung von Stromtrassen für Höchstspannungsleitungen besteht in den Normen sowie dem Anhang des Gesetzes zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG)<sup>52</sup>.

Der hier im Blickpunkt stehende öffentliche Teil des Planfeststellungsverfahrens beginnt mit der Auslegung der Planunterlagen. Nachdem der Vorhabenträger den Plan der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens gemäß § 73 Abs. 1 VwVfG eingereicht hat, muss jene Behörde gemäß § 73 Abs. 2 VwVfG i.V.m. § 43a Nr. 1 EnWG binnen zwei Wochen veranlassen, dass der Plan in den Gemeinden, die von Auswirkungen des Vorhabens voraussichtlich betroffen sein werden, ausgelegt wird. Jene Gemeinden haben die Auslegung zuvor gemäß § 73 Abs. 5 VwVfG ortsüblich bekannt zu machen.

Darüber hinaus hat die Anhörungsbehörde jene Behörden, deren Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt werden, zur Stellungnahme aufzufordern. Letzteres findet seinen Grund in der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsverfahrens, welches alle weiteren Genehmigungen ersetzt.

Während der Auslegungsfrist von einem Monat sowie bis zu zwei Wochen nach Ablauf der Frist, kann jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, gemäß § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG Einwendungen gegen den Plan erheben.

Die Erhebung dieser Einwendungen hat schriftlich oder zur Niederschrift der Anhörungsbehörde oder der Gemeinde zu erfolgen. Einwendungen, die nicht innerhalb dieses Zeitraums erhoben

---

<sup>50</sup> Verwaltungsverfahrensgesetze für Baden-Württemberg in der Fassung vom 12. April 2005 (GBl. 2005, 350), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GBl. S. 324) geändert worden ist.

<sup>51</sup> Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 311 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

<sup>52</sup> Energieleitungsausbaugesetz vom 21. Januar 2009 (BGBl. I S. 2870), das zuletzt durch Artikel 317 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

werden, sind gemäß § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG materiell präkludiert, sofern es sich nicht um Einwendungen handelt, welche auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Auf die Präklusionswirkung ist gemäß § 73 Abs. 4 Satz 4 VwVfG in der Bekanntmachung der Auslegung oder der Einwendungsfrist hinzuweisen.

Darüber hinaus können Vereinigungen, die aufgrund von Rechtsvorschriften zur Einlegung von Rechtsbehelfen gegen einen Planfeststellungsbeschluss berechtigt sind, gemäß § 73 Abs. 4 Satz 5 VwVfG Stellungnahmen zu dem Plan abgeben.

Diese Abweichung etwa gegenüber dem oben dargestellten atomrechtlichen Verfahren liegt darin begründet, dass jenes die Erhebung von Einwendungen nicht von einer eigenen Beschwerde bzw. persönlichen Betroffenheit abhängig macht. Im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren könnten jene Vereinigungen daher ohnehin Einwendungen erheben, während es bei dem Planfeststellungsverfahren, als spezieller Form des popularantragsfeindlichen Verwaltungsverfahrens, einer speziellen Ermächtigungsnorm bedarf.

Sofern ein solcher nicht nach § 43 Nr. 2 EnWG ausgeschlossen ist, etwa, weil keinerlei Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben wurden, findet im Anschluss an die Einwendungsfrist ein Erörterungstermin bezüglich des Vorhabens nach der Maßgabe des § 73 Abs. 6 VwVfG statt. Teilnehmer dieses Erörterungstermins sind der Vorhabenträger, die Behörden, die Betroffenen, sowie diejenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben. Dieser Erörterungstermin ist gemäß § 73 Abs. 6 Satz 2 VwVfG mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; weiterhin sind jene, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben gemäß § 73 Abs. 6 Satz 3 VwVfG von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen. Gemäß § 73 Abs. 6 Satz 7 VwVfG wird der Erörterungstermin binnen drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abgeschlossen.

### 5.3.2. Praxisbeispiele: Neubau 380kV-Leitung Ganderkesee – St. Hülfe und Ostküstenleitung

Bei dem zunächst behandelten Praxisbeispiel handelt es sich um den Neubau einer Höchstspannungsleitung zwischen den beiden Umspannwerken Ganderkesee und St. Hülfe.<sup>53</sup> Dieser Neubau sollte der Ergänzung des Höchstspannungsnetzwerkverbundes im Ems-Elbe-Gebiet dienen.<sup>54</sup> Die geplante Stromtrasse soll dabei auf einer Gesamtlänge von 61 km überwiegend (ca. 54,1 km) als überirdische Freileitung und lediglich teilweise (ca. 6,9 km) als Erdkabeltrasse verwirklicht werden.<sup>55</sup> Neben diesen Hauptbestandteilen der Planung sind für den Übergang zwischen den Abschnitten Kabelübergangsanlagen geplant „sowie die Mitnahme einer 110-kV-Leitung auf einem gemeinsamen Gestänge“<sup>56</sup>.

Die Planungen zu diesem Neubau wurden von der Vorhabenträgerin TenneT TSO GmbH dabei im Jahr 2003 vorbereitet.<sup>57</sup> Wegen der raumplanerischen Bedeutsamkeit wurde dabei zunächst ein Raumordnungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt und am 12. Oktober

<sup>53</sup> Planungsgruppe Landespflege, Unterlagen nach § 6 UVPG zum Planfeststellungsverfahren gemäß § 43 EnWG; Neubau einer 380-kV-Leitung Ganderkesee – St. Hülfe Nr. 309; S. 8.

<sup>54</sup> [www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=21073&article\\_id=111421&psmand=135](http://www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=21073&article_id=111421&psmand=135); letzter Abruf: 10.12.2015.

<sup>55</sup> siehe Fußnote 54

<sup>56</sup> siehe Fußnote 54

<sup>57</sup> Planungsgruppe Landespflege, Unterlagen nach § 6 UVPG zum Planfeststellungsverfahren gemäß § 43 EnWG; Neubau einer 380-kV-Leitung Ganderkesee – St. Hülfe Nr. 309; S. 9.

2006 abgeschlossen, wobei die Raumverträglichkeit der Planung festgestellt wurde.<sup>58</sup> Diese raumplanerische Feststellung galt allerdings nur für einen Zeitraum von fünf Jahren, sodass sie mittlerweile keine Wirkung mehr entfaltet.<sup>59</sup>

Inwiefern sich dieser Wegfall der raumplanerischen Feststellungen auswirkt, wird sich im Rahmen des laufenden Planfeststellungsverfahrens herausstellen.<sup>60</sup> Dieses wurde 06. Dezember 2012 eingeleitet, wobei die Auslegung der Unterlagen, die neben der ursprünglichen Trasse auch eine Alternativplanung umfassten, vom 17. Dezember 2012 bis zum 30. Januar 2013 erfolgte. Die Alternativplanung sieht dabei neben den ursprünglich geplanten, fünf weitere Erdkabelabschnitte vor.<sup>61</sup>

Bis zum Ablauf der Einwendungsfrist am 14. Februar 2014 sind etwa 70 Stellungnahmen von Hoheitsträgern und etwa 510 Einwendungen von Privatpersonen und Vereinigungen eingegangen. Das Gros der Einwendungen richtete sich auf eine Verwirklichung der Trasse ausschließlich als Erdkabeltrasse, warf Bedenken bezüglich gesundheitlicher Auswirkungen der Freileitung auf, forderte die Berücksichtigung von EMF-Vorsorgewerten und ähnliches.<sup>62</sup>

Es folgte ein Erörterungstermin im April und Mai des Jahres 2014, welcher dazu führte, dass die Vorhabenträgerin mit Schreiben vom 18.03.2015 eine Planänderung beantragte. Diese Änderung umfasste etwa Umplanungen in der Umgebung des Umspannwerks Ganderkesee.<sup>63</sup>

Das wiederum für diese Änderungen notwendige Planfeststellungsverfahren wurde am 19. März 2015 eingeleitet, wobei die Planunterlagen vom 23. März bis zum 29. April 2015 ausgelegt wurden. Innerhalb der Einwendungsfrist bis zum 13. Mai 2015 wurden etwa 60 Stellungnahmen abgegeben und 50 Einwendungen erhoben, welche etwa die geplanten Freileitungen als Eingriff in die Natur thematisieren. Ein erneuter Erörterungstermin wurde jedoch nicht durchgeführt.<sup>64</sup>

Das weitere Praxisbeispiel ist der geplante Bau der so genannten Ostküstenleitung des Übertragungsnetzbetreibers (ÜNB) TenneT TSO GmbH, einer 380-kV-Höchstspannungstrasse, die als eines der zentralen Infrastrukturprojekte der Energiewende gilt. Von Anfang bis Mitte 2015 konnten sich die Bürgerinnen und Bürger der Kreise Segeberg und Stormarn sowie aus dem Raum Stockelsdorf über mögliche Trassenkorridore auf dem ersten Abschnitt der Ostküstenleitung informieren. Hierfür hatte das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein die Deutsche Umwelthilfe (DUH) beauftragt, ein Dialogverfahren als unabhängiger Moderator durchzuführen. Peter Ahmes von der DUH gilt als ausgewiesener Experte in Fragen zur Energiewende. Insgesamt wurden in der Region neun Veranstaltungen angeboten. Der ÜNB, der für den Neubau der Leitung zuständig ist, unterstützte den Dialogprozess und informierte über die Planung. Ziel war es, gemeinsam mit allen Beteiligten über die bestmögliche Lösung zu diskutieren und Transparenz über das Verfahren herzustellen. So sollte die Möglichkeit geschaffen werden, die Belange vor Ort frühzeitig in die Planungen einfließen zu lassen. Rund 1.000 Bürgerinnen und Bürgern, Verbänden und Gemeinden beteiligten sich an den

---

<sup>58</sup> Planungsgruppe Landespflege, Unterlagen nach § 6 UVPG zum Planfeststellungsverfahren gemäß § 43 EnWG; Neubau einer 380-kV-Leitung Ganderkesee – St. Hülfe Nr. 309; S. 9f.

<sup>59</sup> <http://www.kreiszeitung.de/lokales/oldenburg/harpstedt-ort52257/alternativtrasse-keineswegs-tisch-3514144.html>; letzter Abruf: 10.12.2015.

<sup>60</sup> <http://www.kreiszeitung.de/lokales/oldenburg/harpstedt-ort52257/alternativtrasse-keineswegs-tisch-3514144.html>; letzter Abruf: 10.12.2015.

<sup>61</sup> siehe Fußnote 54

<sup>62</sup> siehe Fußnote 54

<sup>63</sup> siehe Fußnote 54

<sup>64</sup> siehe Fußnote 54

Veranstaltungen. Während des Dialogverfahrens für die Abschnitte zwei und drei der Ostküstenleitung hat TenneT einen vorläufigen Vorzugskorridor aus einer Vielzahl von Varianten ausgearbeitet, der sich als die verträglichste Variante herausgestellt hatte und die Grundlage für die weitere Feinplanung liefert. Mit einem Antrag auf Planfeststellung ist frühestens 2017 zu rechnen, bis dahin sollen weitere Informations- und Dialogmaßnahmen ergriffen werden. Zwei weitere zentrale Themen wurden besprochen, allerdings noch keine (einvernehmliche) Lösung erzielt. Die Frage ist, ob für den Abschnitt aus dem Raum Lübeck nach Göhl auch eine Verlegung der Leitung durch die Ostsee in Betracht gezogen werden könnte. Hier hat sich gezeigt, dass auch die Seekabelvariante starke Auswirkungen mit sich bringt, allerdings fordert das Ministerium die weitere Befassung mit dem Thema. Weiterhin wurde ein Prüfauftrag zur Optimierung der Netze in der Region vergeben.<sup>65</sup>

## Zwischenfazit

Folgende positiven Erkenntnisse lassen sich anhand der Auswertung der Praxisbeispiele beim Planfeststellungsverfahren zur Errichtung einer Stromtrasse für Höchstspannungsleitungen festhalten:

- Es zeigt sich, dass dialogische Verfahren genutzt werden können, um vor der Stellung eines konkreten Antrags Themen zu diskutieren, die von grundsätzlicher Bedeutung für die Öffentlichkeit sind.
- Die Einbindung einer unabhängigen Moderation – unterstützt auch durch entsprechende Fachkenntnisse der ausgewählten Person – erlauben eine weniger konfrontative Diskussion, die sich auf die Fachthemen ausrichtet.
- Die frühzeitige Einbindung von Fachwissen – auf einem allgemeinverständlichen Niveau – ermöglicht die konsensuale Suche nach Lösungen (bzw. nach weiteren Prüfaufträgen, Gutachten).
- Eine Teilnahme von Betreiber und Behörde an dem dialogischen Verfahren als Mitgestalter und Wissensvermittler wirkt bei dialogischen Verfahren unterstützend.

## 5.4. Raumordnungsrecht

### 5.4.1. Rechtliche Grundlagen des Raumordnungsverfahrens zum Bau eines Pumpspeicherkraftwerkes

Pumpspeicherkraftwerke (auch Pumpspeicherwerke, PSW) sind Wasserkraftwerke und werden als Energiespeicher genutzt, im Zuge der Energiewende gewinnt die Suche nach Speichermöglichkeiten an Bedeutung. Ein Raumordnungsverfahren (ROV) ist vorgesehen, wenn der Vorhabenträger der zuständigen Behörde seine Absicht mitteilt, ein Vorhaben mit überörtlichen Auswirkungen zu errichten. Das Raumordnungsverfahren hat zum Ziel, die Konsistenz des geplanten Vorhabens mit den bestehenden überörtlichen Planungen zu überprüfen. Im ROV wird auch geprüft, ob aus öffentlicher Sicht überhaupt ein energiepolitischer Bedarf für das Vorhaben besteht. Da das Vorhaben eine Reihe von negativen Auswirkungen hat und Flächen in Anspruch nimmt, ist der Bedarf eine zentrale Voraussetzung dafür, dass das Vorhaben überhaupt zulässig sein kann. Das Raumordnungsverfahren endet mit einer Entscheidung, ob das Vorhaben raumverträglich ist oder nicht. Sie kann auch mit bestimmten Auflagen oder Bedingungen

<sup>65</sup> [http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Presse/PI/2015/0715/MELUR\\_150713\\_abschlusskonferenzOstkueste.html](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Presse/PI/2015/0715/MELUR_150713_abschlusskonferenzOstkueste.html).

verbunden werden. Auf dieser Basis wird dann bei gegebener Raumverträglichkeit ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt. Eine Entscheidung, ob das Vorhaben wirklich genehmigungsfähig ist, wird im Raumordnungsverfahren noch nicht getroffen. Das Raumordnungsverfahren wird durch den sog. Scoping-Termin vorbereitet. Der Scoping-Termin dient dazu, festzulegen, welche Unterlagen der Vorhabenträger im Raumordnungsverfahren der Behörde vorzulegen hat. Sind der Raumordnungsbehörde die Unterlagen vom Vorhabenträger übermittelt worden, prüft diese, ob die Unterlagen vollständig sind und leitet dann das offizielle Verfahren ein. Das Raumordnungsverfahren ist nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen innerhalb einer Frist von höchstens sechs Monaten abzuschließen (vgl. § 19 Abs. 2, S. 2 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg<sup>66</sup>, LplG Ba-Wü), es kann um weitere 6 Monate verlängert werden. Die notwendigen Unterlagen müssen insbesondere folgende Angaben enthalten (§ 19 Abs. 3 LplG Ba-Wü):

1. *Beschreibung des Vorhabens nach Standort, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden und der erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt,*
2. *Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt vermieden, vermindert oder soweit möglich ausgeglichen werden, sowie der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft,*
3. *Übersicht über die wichtigsten, vom Träger des Vorhabens geprüften Vorhabenalternativen und Angabe der wesentlichen Auswahlgründe.*

Die Öffentlichkeitsbeteiligung sieht vor, dass die Unterlagen öffentlich ausgelegt werden (§ 19 Abs. 4 LplG Ba-Wü), damit

- *1. die Gemeinden, die übrigen Träger der Bauleitplanung und die Landkreise,*
- *2. die Regionalverbände,*
- *3. die anderen öffentlichen Stellen und Bürgerinnen und Bürger,*
- *4. evtl. die Nachbarstaaten und*
- *5. die anerkannten Naturschutzvereine*

Einsicht nehmen und sich ein Bild von dem geplanten Vorhaben machen und Einwendungen und Stellungnahmen abgeben können.

*„Ferner können Verbände und Vereinigungen beteiligt werden, deren Aufgabenbereich für die Landesentwicklung oder für die regionale Entwicklung von Bedeutung ist. Die Beteiligung erfolgt schriftlich; sie kann zusätzlich oder mit Zustimmung der jeweiligen Stelle ersatzweise digital erfolgen. Die schriftliche und die digitale Information müssen gleichwertig sein.“*

Die Auslegung erfolgt für einen Monat in den betroffenen Kommunen. Mindestens eine Woche vorher ist durch öffentliche Bekanntmachung auf die Auslegung hinzuweisen. Die Frist zur Abgabe der Stellungnahmen läuft dann weitere zwei Wochen. In Baden-Württemberg ist im Raumordnungsverfahren zudem ein Erörterungstermin vorgesehen. Die zuständige Behörde soll im Raumordnungsverfahren einen Erörterungstermin entsprechend § 73 Abs. 6 des LvwVfG BW durchführen, um die fristgemäß vorgebrachten Stellungnahmen zu erörtern:

---

<sup>66</sup> Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003, GBl. 2003, 385.

*„Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig gegen den Plan erhobenen Einwendungen, die rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen von Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 5 sowie die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie denjenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, zu erörtern. Der Erörterungstermin ist mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Die Behörden, der Träger des Vorhabens und diejenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, sind von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen. Sind außer der Benachrichtigung der Behörden und des Trägers des Vorhabens mehr als 50 Benachrichtigungen vorzunehmen, so können diese Benachrichtigungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden.“*

Hier greift dann der Hinweis aus § 25 Abs. 3 VwVfG BW, nach dem eine Bekanntmachung auch über das Internet erfolgen soll. Ausnahmsweise kann die Behörde von der gemeinsamen Erörterung absehen, insbesondere wenn keine oder wenige Äußerungen vorgebracht wurden oder dies im Beteiligungsscoping empfohlen wurde. Die Verhandlungsleitung obliegt der Behörde. Die zuständige Behörde im Raumordnungsverfahren hat vor Einleitung eines Raumordnungsverfahrens für beteiligungsrelevante Vorhaben darauf hinzuwirken, dass dritte Vorhabenträger die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und nach Einleitung des Raumordnungsverfahrens die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn das Ergebnis des Beteiligungsscopings dies vorsieht, durchführen.<sup>67</sup>

#### **5.4.2. Praxisbeispiel: Pumpspeicherkraftwerk (PSW) Atdorf**

Die Schluchseewerk AG betreibt im Südschwarzwald fünf Pumpspeicherkraftwerke. Sie plant den Bau eines weiteren Pumpspeicherkraftwerkes, Pumpspeicherkraftwerke können jedoch aufgrund der besonderen Ansprüche an den Standort nur an wenigen Orten realisiert werden. Die im Südschwarzwald sinnvoll erscheinenden Standorte wurden aus energiewirtschaftlicher Sicht geprüft. Dabei stellte sich für die Schluchseewerk AG das Pumpspeicherkraftwerk Atdorf in unmittelbarer Nähe zu den bereits bestehenden Pumpspeicherkraftwerken als Vorzugsvariante heraus. An dieser Stelle sei ein Pumpspeicherkraftwerk mit einer Leistung von bis zu 1.400 MW (13 GWh Speichervermögen, zwei Becken mit je 9 Millionen Kubikmeter Fassungsvermögen, über 25 km Untertagebauwerke) realisierbar. Nach Bekanntgabe der Planungsabsichten verabredeten die Bürgermeister der Städte Bad Säckingen und Wehr, der Gemeinden Herrischried und Rickenbach, als betroffene Kommunen, gemeinsam mit dem Vorhabenträger und den Planungsbehörden, Informationsangebote für die Öffentlichkeit durchzuführen. Gleichzeitig wurde aus diesen Akteuren – unter Organisation des Öko-Instituts – ein „Steuerungskreis“ eingerichtet, der die jeweiligen Informationsabende vorbereiten sollte, die Behörden nahmen als Gäste daran teil. Im März 2010 startete eine Reihe von insgesamt fünf Informationsabenden, die jeweils einen thematischen Schwerpunkt hatten. Organisiert wurden diese vom Öko-Institut e.V., welches auch die Moderation übernahm. Themen der fünf Veranstaltungen, die im März und April 2010 stattfanden, waren:

- Die energiepolitischen Fragestellungen - hier wurden auch die Gutachten des Vorhabenträger vorgestellt, sowie eine Beurteilung durch das Öko-Institut abgegeben;
- Das Raumordnungsverfahren - hier wurde der Ablauf und die Themenstellungen, die in dem Verfahren Gegenstand sind, vorgestellt, durch das Regierungspräsidium und das Öko-Institut;

<sup>67</sup> Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung), vom 17. Dezember 2013 (GABl. Nr. 2, 2014, S. 22).

- Die Bauphase – Lärm- und Luftauswirkungen und das Mikroklima, hier fand ebenfalls eine Vorstellung und Diskussion der Gutachten des Vorhabenträgers statt;
- Auswirkungen auf die Heilquellen und die Trinkwasserversorgung - hier fand ebenfalls eine Vorstellung und Diskussion der Gutachten des Vorhabenträgers statt und
- Aspekte der Geologie und die Frage nach der Standsicherheit des Vorhabens, insbesondere des geplanten Staudammes im Bereich von Öflingen. Das Gutachten der Schluchseewerk AG über die Erdbebensituation im entsprechenden Gebiet wurde vorgestellt.

Diverse Konfliktlinien traten gleich zu Beginn der ersten Veranstaltung auf. Zum einen wurde Enttäuschung geäußert, dass dem Öko-Institut im Prozess eine neutrale Rolle als Moderator zukam, aufgrund der (Gründungs-)Historie des Instituts herrschte bei einigen Zuhörern die Meinung vor, dass das Öko-Institut sich gegen das PSW Atdorf positionieren müsse. Zudem wurde nahezu zeitgleich im April 2010 durch das Regierungspräsidium Freiburg das Raumordnungsverfahren eröffnet. Dies wurde als Belastung der Informationsabende wahrgenommen. Die Atmosphäre der Informationsabende kann als angespannt bezeichnet werden. Unmut kam aufgrund folgender Faktoren auf: die örtliche Bürgerinitiative und der Ortsverband des BUND e.V. sahen in dem „Steuerungskreis“ ein geheim tagendes Gremium, das womöglich schon über die Einwendungen entscheidet. Es wurde kritisiert, dass ausschließlich die Gutachten der Vorhabenträgerin auf den Abenden vorgestellt wurden, es wurde erwartet, dass weitere Gutachten in Auftrag gegeben werden. Zudem gab es Schwierigkeiten, die Themen so allgemeinverständlich aufzubereiten, dass nicht der Vorwurf erhoben wurde, es würden Fakten verschleiert. Teilweise wurde die Besorgnis der Gutachter deutlich, sich diesem Forum auszusetzen. Der Vorhabenträger wurde als nicht offen für Anregungen empfunden und es seien „ja auch alle Alternativen nicht mehr zur Diskussion“ gestellt worden. Die Zielsetzung, dass die für das Raumordnungsverfahren relevanten Themen diskutiert werden sollten, wurde von einigen Betroffenen nicht akzeptiert, es wurden weitere Themen adressiert. Die Anwesenheit der Raumordnungs- und Planfeststellungsbehörde wurde auf den Informationsabenden überwiegend neutral empfunden, lediglich wenige Kommentare – die letztendlich von denselben Personen / Personenkreisen formuliert wurden – kamen auf zur Frage der Unabhängigkeit der Behörden (mit dem Verweis auf ihre Teilnahme im Steuerungskreis; als eine Konsequenz verzichtete der zuständige Behördenmitarbeiter auf eine weitere Teilnahme). Dass die Bürgermeister der betroffenen Kommunen zwar an den Informationsveranstaltungen anwesend waren, aber keine eigenen Redebeiträge formulieren wollten, wurde von der Öffentlichkeit auch kritisch gesehen. Die Gutachten und Vorträge wurden auf einer vom Öko-Institut gepflegten Homepage online zur Verfügung gestellt. Ein Angebot an BUND und BI, ein Fachforum Energie einzurichten, auf dem vertieft über die energiepolitische Notwendigkeit diskutiert werden sollte, wurde vom Verband und BI abgelehnt.

Die von der Schluchseewerk AG eingereichten Unterlagen zum Raumordnungsverfahren lagen in den Gemeinden öffentlich aus und von betroffenen Bürgern und den Trägern öffentlicher Belange konnten Stellungnahmen dazu eingereicht werden. Das Regierungspräsidium Freiburg prüfte alle eingegangenen Stellungnahmen und beurteilte diese auf ihre rechtliche Bedeutung. Im September 2010 fand ein zweitägiger öffentlicher Erörterungstermin statt. Dieser lief innerhalb des eingeplanten Zeitfensters ab. Die bereits auf den Informationsabenden formulierten Positionen von Betroffenen, Verbänden, BIs wurden erneut vorgetragen. Dies kann als „Ermüdungserscheinung“ der Teilnehmenden verstanden werden, denen im Vorfeld die Gelegenheit gegeben wurde, ihre unterschiedlichen Positionen vorzutragen. Das Regierungspräsidium Freiburg hat das Verfahren mit einer raumordnerischen Beurteilung abgeschlossen und entschied im Dezember 2010<sup>68</sup>, dass

<sup>68</sup> [http://www.informationen-psw-atdorf.de/fileadmin/user\\_upload/Aktuelles/rpf-ref21-psw-atdorf-RO-Beurteilung.pdf](http://www.informationen-psw-atdorf.de/fileadmin/user_upload/Aktuelles/rpf-ref21-psw-atdorf-RO-Beurteilung.pdf).

das PSW Atdorf raumverträglich ist. Nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens startete der Vorhabenträger einen weiteren Dialogprozess, einen Runden Tisch Atdorf<sup>69</sup>. Das (wasserrechtliche) Planfeststellungsverfahren läuft derzeit.

## Zwischenfazit

Folgende Erkenntnisse lassen sich anhand der Betrachtung eines Raumordnungsverfahrens zum Bau eines Pumpspeicherkraftwerkes festhalten:

- Dialogische Verfahren müssen frühzeitig erfolgen, bevor die Planung sich soweit konkretisiert hat, dass ein Antrag gestellt wird.
- Es muss für Rollenklarheit gesorgt sein, insbesondere auch im Hinblick auf die Behörden und über die Rolle des Vorhabenträgers, eine unabhängige Moderation ist vorteilhaft, dieser muss auch ein entsprechender Gestaltungsspielraum eingeräumt werden.
- Es sollte ein gemeinsames Verständnis erreicht werden, welche Themen diskutiert werden, welche nicht und welche Möglichkeiten die Betroffenen haben.
- Wichtig ist die Aufbereitung der fachlichen Themen, so dass eine Allgemeinverständlichkeit erwartet werden kann.
- Internetbasierte Informationsquellen sind zu nutzen.

## 5.5. Schlussfolgerungen für das Beteiligungsverfahren im Bereich der Kerntechnik

Die Erfahrungen aus den anderen Rechtsgebieten und den analysierten Beispielen ergeben verschiedene Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens im Bereich der Kerntechnik – die im Kapitel 6.3 hinsichtlich genereller Hinweise nochmals aufgegriffen werden. Die folgenden vier Aspekte sind hier besonders hervorzuheben:

1. Eine Veröffentlichung der Unterlagen – sowohl in informellen frühzeitigen Formaten als auch zur Vorbereitung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung – im Internet hilft, nötige Transparenz zu schaffen und niedrigschwellig die nötigen Informationen für die Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen. Die Dokumentation sollte anwenderfreundlich aufbereitet sein, um eine Recherche zu vereinfachen, die Dokumente sollten auch in druckbaren Formaten vorhanden sein. Dies unterstützend sollten die anerkannten Verbände und Bürgerinitiativen immer direkt per Mail angeschrieben werden und über die Internetpräsenz mit einem Newsletter informiert werden. Hier kann auf ein Beispiel aus Hamburg verwiesen werden. Dort werden alle anerkannten Verbände über UVP-relevante Vorhaben per Mail informiert (Führ et al. 2014, S. 24). Dieses Beispiel kann auch außerhalb UVP-relevanter Verfahren Anwendung finden. Der zusätzliche Aufwand wird als vertretbar angesehen. Der Landesgesetzgeber hat mit § 6 Abs.2 UVwG diesen Bedarf bereits erkannt. Demnach soll den nach § 3 UmwRG anerkannten Umwelt- oder Naturschutzvereinigungen bei Vorhaben,

*„... 1. die einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Planfeststellung bedürfen,*

*2. die immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig sind und in Spalte c des Anhangs 1 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) vom 2. Mai*

<sup>69</sup> [www.runder-tisch-atdorf.de](http://www.runder-tisch-atdorf.de); eine Evaluation dazu ist abrufbar unter: <http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Evaluation-und-Begleitforschung-Runder-Tisch-Pumpspeicherwerk-Atdorf.pdf>.

*2013 (BGBl. I S. 973) in der jeweils geltenden Fassung mit dem Buchstaben »G« gekennzeichnet sind oder*

*3. für die eine gehobene wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung erteilt werden soll, ein Hinweis auf die Möglichkeit zur Stellungnahme oder Erhebung von Einwendungen gegeben werden, soweit sie durch das Vorhaben in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt werden. Ihnen sind die Inhalte der innerhalb der jeweiligen Zulassungsverfahren vorgeschriebenen öffentlichen und ortsüblichen Bekanntmachungen bekanntzugeben. Dies soll möglichst auf elektronischem Wege geschehen. Auf Verlangen sollen den Vereinigungen auszulegende Unterlagen, soweit möglich auf elektronischem Weg, übermittelt werden.“*

Die Vorschrift ist eine „Soll“-Vorschrift, d.h. hier wäre über eine verpflichtende Übermittlung nachzudenken. Zudem bezieht sich die Vorschrift lediglich auf bereits anerkannte Verbände. Bürgerinitiativen bzw. weitere interessierte Gruppierungen, die sich evtl. temporär zu einem geplanten Vorhaben bilden, werden davon nicht erfasst. Dies sollte überdacht werden, da der zusätzliche Aufwand als vertretbar angesehen wird, da es sich um lokale und temporär überschaubare Zusammenschlüsse handeln dürfte.

2. Ein „Dialogisches Verfahren“ vor Antragstellung durchzuführen erscheint hilfreich, um rechtzeitig die möglichen Interessen Betroffener und Interessierter als Wissensstand für die Behörde und den Betreiber einzuholen und entsprechend für die Zusammenstellung der nötigen Unterlagen (Gutachten) zu berücksichtigen. Die Vorgaben des § 2 Abs. 1 UVwG und die Hinwirkungspflicht der Behörde des § 25 Abs. 3 LVwVfG BW sind nicht verpflichtend für den Vorhabenträger, ein solches „Dialogisches Verfahren“ durchzuführen. Die Behörde sollte die rechtliche Verpflichtung erhalten, dass ein solches Verfahren durchgeführt wird. Dies impliziert eine aktivere Rolle der Behörde, die ggf. in den entsprechenden rechtlichen Grundlagen zu verankern wäre. Zum einen wird sie sich entsprechend gegenüber dem Vorhabenträger verhalten. Zum anderen wird sie dann, wenn der Vorhabenträger sich weigert, ein Verfahren zu initiieren, selbst diese Rolle übernehmen, wenn für sie absehbar ist, dass die Situation konfliktär sein könnte. Zu welchen Zeitpunkten und welcher Art der Dialog sein kann, dafür bietet z.B. der Leitfaden (Umweltbundesamt 2015) vertiefende Hinweise. Dabei kann ein Vorteil sein, wenn dieses Verfahren von einem unabhängigen Moderator organisiert und durchgeführt wird, sollte sich bereits in der Vergangenheit oder anhand aktueller Aussagen von Betroffenen und Öffentlichkeit gezeigt haben, dass die Behörde nicht als „neutral“ gesehen wird. Die Auswahl des Moderators obliegt dann allerdings der Behörde (Vorschläge können von Öffentlichkeit und Vorhabenträger unterbreitet werden). Während des Verfahrens können auch Gutachten für die Antragstellung von der Öffentlichkeit gefordert werden; der Moderator kann eine entsprechende Empfehlung aussprechen. Ein Vorteil der Einbindung eines unabhängigen Moderators in dieser Phase ist, dass die Behörde sich zurückhalten kann, der Eindruck wird nicht vermittelt, sie sei voreingenommen; sie kann sich selbst ein Bild von der Sachlage machen.

Ein bedeutender Vorteil für ein dialogisches Verfahren zu diesem frühen Zeitpunkt ist, dass die konkrete Planung noch nicht so weit fortgeschritten ist, dass die Öffentlichkeit den Eindruck vermittelt bekommt, ihr Vorbringen würde ins Leere laufen. Vielmehr kann dieses unmittelbar einfließen in die Frage, welche Gutachten nötig sein könnten, welche Unterlagen dann zu erstellen wären, welche Planungsalternativen (Standorte) in Frage kämen etc. So kann auch erreicht werden, dass der EÖT entlastet wird in dem Sinne, dass dort keine Diskussionen geführt werden, für die es dann „zu spät“ ist.

3. Der EÖT sollte verpflichtend durchzuführen sein (außer, wenn gar keine Einwendungen erhoben wurden), auch in den Fällen der §§ 2a Abs. 1 und 7 Abs. 4 AtG, er sollte immer öffentlich stattfinden und in Erwartung besonderer konfliktbehafteter Positionen kann die Behörde überprüfen, evtl. auch hier einen neutralen Verhandlungsleiter / Moderator zu beauftragen.
4. Die Rechtslage, dass nach dem ersten Genehmigungsschritt für eine Stilllegung für weitere Genehmigungen lediglich eine Vorprüfung der UVP-Pflicht durchzuführen ist, bringt die Situation mit sich, dass die formellen Schritte zur Öffentlichkeitsbeteiligung verkürzt werden (keine Auslegung der Unterlagen, keine Stellungnahmen, kein EÖT). Eine Möglichkeit könnte darin gesehen werden, durch informelle Schritte – siehe Punkt 1 und 2 – dieses Defizit zu beheben oder durch eine Änderung der AtVfV oder des UVPG diese Regelungslücke zu schließen.

## 6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den Teilnehmungsmaßnahmen

Im Kontext von Genehmigungsverfahren für die kerntechnischen Anlagen und Einrichtungen in Baden-Württemberg wurden formelle und informelle Teilnehmungsmaßnahmen durchgeführt, die aus Sicht des Öko-Instituts das Potenzial haben – gegebenenfalls in Kombination – Teilnehmungsziele der Information, des Dialogs und in geringerem Umfang auch bei der Mitentscheidung zu erreichen. Es wird in der Betrachtung von Verfahren und deren Gestaltung durch das Umweltministerium deutlich, dass hier bereits die in Kapitel 2 und 3 angesprochenen Kriterien zu Information, Dialog, Transparenz und Offenheit gegenüber Anregungen und Hinweisen aus der Öffentlichkeit weitgehend adressiert werden. In den berücksichtigten Verfahren und der nachgehenden Reflektion durch das Ministerium zeigen sich Offenheit und Flexibilität im Hinblick auf neue Formate und Teilnehmungsoptionen sowie das Bemühen um Vertrauensaufbau in der Kommunikation.

Es erscheint daher nicht erforderlich, in den hier diskutierten Verfahren oder in ähnlichen Zusammenhängen, zusätzliche bzw. andere Teilnehmungsmaßnahmen anzuwenden. Es sollten vielmehr im bestehenden Repertoire die Optimierungspotenziale abgewogen und unter Berücksichtigung der jeweiligen Teilnehmungsziele umgesetzt werden. Die informellen Maßnahmen bieten grundsätzlich einen einfacheren Zugang für Optimierungen. Aber auch bei den formellen Maßnahmen sind Optimierungen möglich, die keine Anpassung der rechtlichen Grundlagen erfordern. Vorschläge zur Anpassung rechtlicher Grundlagen für formelle Maßnahmen werden hier auch skizziert, sind aber selbstverständlich nicht kurzfristig realisierbar.

Nachfolgend erfolgt zunächst eine Gesamtbewertung im Hinblick auf das Erreichen der Teilnehmungsziele unter Einbeziehung der insgesamt zu einem Vorhaben durchgeführten Informations-, Dialog- und Teilnehmungsmaßnahmen (Kapitel 6.1). Daran anschließend werden in Kapitel 6.2 Hinweise zu weiteren Optimierungspotenzialen von Teilnehmungsmaßnahmen aufgezeigt. Kapitel 6.3 stellt dann Hinweise auf möglichen Anpassungsbedarf einschlägiger regulatorischer Grundlagen zusammen.

### 6.1. Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Umsetzung der Teilnehmungsziele

Das Erreichen von Teilnehmungszielen kann – wie bereits in Kapitel 3 ausgeführt – nur in der Gesamtschau der in einem Vorhaben durchgeführten Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bewertet werden. Für die hier betrachteten Vorhaben ergibt sich das folgende Bild:

- Stilllegungs- und Abbaugenehmigung für KKP 1 und GKN I:

In diesen beiden Vorhaben wurden die beiden formellen Maßnahmen, UVP-Scoping-Termin sowie Öffentlichkeitsbeteiligung mit schriftlichen Einwendungen und anschließendem Erörterungstermin durch die Infokommissionen als informelle Maßnahme ergänzt. Auch die vom Betreiber durchgeführten Bürgerdialoge zu den geplanten Abfall-Zwischenlagern und Reststoffbehandlungszentren, hatten Schnittstellen zu den Stilllegungsprojekten. Sie umfassten wiederum mehrere Einzelmaßnahmen der schriftlichen und persönlichen Informationsvermittlung sowie des Dialogs.

Durch das Zusammenwirken dieser Maßnahmen war eine umfangreiche Informationsvermittlung über die mit dem Rückbau verbundenen potenziellen Risiken und Beeinträchtigungen, das Handeln der Behörde und des Betreibers sowie über die fachlichen und rechtlichen Zusammenhänge gegeben. Außerdem bestanden im Rahmen der formellen Maßnahmen bzw. bestehen in den Infokommissionen Möglichkeiten zum Dialog und zum Vorbringen von Anliegen. Grundsätzlich ist auch Transparenz über die Berücksichtigung der vorgebrachten Einwendungen

in der Genehmigung gegeben, wobei diese aufgrund der zeitlichen Distanz zwischen Erörterungstermin und Vorliegen der Genehmigung für die Beteiligten nicht ohne weiteres ersichtlich ist.

Die Beteiligungsziele – wie sie vom Umweltministerium formuliert wurden – werden insgesamt mit dem genannten Maßnahmenbündel erreicht. Auf Optimierungspotenzial in einzelnen Details wird im Kapitel 6.2 eingegangen.

- Errichtung und Betrieb der Abfall-Zwischenlager und Reststoffbehandlungszentren für KKP und GKN:

Für diese Einrichtungen ergab sich in der UVP-Vorprüfung, dass eine UVP-Pflicht nicht besteht, sodass auch keine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen war. Seitens der Behörde wurde daher darauf hingewirkt, dass vom Betreiber ein Bürgerdialog durchgeführt wurde. Außerdem sind die beiden Einrichtungen Gegenstand der Diskussionen in den Infokommissionen.

Durch diese Maßnahmen sind bzw. waren eine umfassende Information sowie ein Dialog über die geplanten Projekte möglich. Die Informationsmaßnahmen des Betreibers waren so angelegt, dass sie für eine breite Öffentlichkeit verfügbar waren. Es bestanden auch Möglichkeiten, Anliegen und Anregungen an den Betreiber zu übermitteln, die allerdings von der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen wurden. Da es sich um informelle, vom Betreiber durchgeführte Maßnahmen handelte, ist die Transparenz über die Berücksichtigung von Anliegen bei der behördlichen Entscheidung als geringer einzuschätzen als bei einem Erörterungstermin mit einem verbindlich geregelten Ablauf. Allerdings besteht im Zusammenwirken von Bürgerdialog und Infokommission das Potenzial, die Transparenz im Ablauf und in der Wirkung informeller Maßnahmen durch entsprechende Erläuterungen zu erhöhen.

Die gemeinsame Behandlung von Entsorgungseinrichtungen mit dem (dafür ursächlichen) Stilllegungsprojekt wäre im Sinne einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Verbesserung der Transparenz wünschenswert. Die derzeitige Gesetzeslage liefert dafür jedoch keine verbindliche Grundlage.

- Abbau des Kernkraftwerks Obrigheim:

Die Informationsveranstaltung zu diesem Vorhaben wurde nicht durch andere Maßnahmen flankiert, sodass hier keine über die Analysen in Kapitel 4.5 hinausgehenden Aspekte, die sich auf ein Gesamtpaket von Beteiligungsmaßnahmen beziehen, zu berücksichtigen sind.

Im Wesentlichen ist festzustellen, dass die Maßnahme einen Rahmen bot, Informationen zu vermitteln, Anliegen vorzubringen und zu diskutieren. Aufgrund des fortgeschrittenen Standes des Rückbauprojekts (3. Abbaugenehmigung) waren der Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Realisierung des Stilllegungsvorhabens und somit auch die Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung gering.

Gleichwohl könnte eine formelle Beteiligung mit Erörterungstermin auch bei Genehmigungen im fortgeschrittenen Verfahrensstand zu einer weiteren Optimierung der Beteiligungsmöglichkeiten beitragen – insbesondere, wenn wie im vorliegenden Fall ein Erörterungstermin zu Beginn (mangels Einwendungen oder aus sonstigen Gründen) nicht stattgefunden hat, siehe hierzu weitere Ausführungen in Kapitel 6.3.

- Neubau des Flügels M des ITU:

Das Mediationsverfahren zu diesem Vorhaben wurde nicht durch andere Maßnahmen flankiert, sodass hier keine über die Analysen in Kapitel 4.6 hinausgehenden Aspekte, die sich auf ein Gesamtpaket von Teilnehmungsmaßnahmen beziehen, zu berücksichtigen sind.

Das Mediationsverfahren bot sowohl die Möglichkeit für eine umfangreiche Information als auch zum Dialog und zum Einbringen von Anliegen aus der Öffentlichkeit. Da die Mediation frühzeitig stattfand, war auch Spielraum für Änderungen des geplanten Vorhabens gegeben, die auch genutzt wurden. Das Mediationsverfahren stellte insofern einen geeigneten Rahmen zur Erreichung wesentlicher Teilnehmungsziele dar. Die Presseberichterstattung trug dazu bei, dass das Vorhaben auch der allgemeinen Öffentlichkeit bekannt wurde.

Hinsichtlich des Ziels der weitergehenden Transparenz über die Entscheidungsfindung wäre eine zeitliche und prozedurale Kopplung von Mediationsverfahren und Genehmigungsentscheidungen erforderlich, um den Einfluss der Mediationsergebnisse auf die Entscheidungsfindung sichtbar zu machen, siehe dazu weitere Ausführungen in Kapitel 6.2.1.

## 6.2. Hinweise zu weiteren Optimierungspotenzialen von Teilnehmungsmaßnahmen

In diesem Kapitel werden die Schlussfolgerungen aus den Kapiteln 4 und 5 zusammengeführt und Hinweise für eine weitere Optimierung der Umsetzung von Teilnehmungsmaßnahmen abgeleitet.

Die Ausführungen sind so gegliedert, dass zunächst übergeordnete Aspekte der Information, Transparenz und des Dialogs, die weitgehend unabhängig von einer bestimmten Teilnehmungsmaßnahme relevant sind, behandelt werden. Anschließend erfolgen ergänzende Betrachtungen in Bezug zu den in diesem Gutachten im Einzelnen behandelten Maßnahmen.

### 6.2.1. Maßnahmenunabhängige Schlussfolgerungen und Hinweise

#### Information der Öffentlichkeit

Unabhängig von den eingesetzten Teilnehmungsmaßnahmen sollten über ein geplantes Vorhaben Informationen vorliegen, die für die allgemeine Öffentlichkeit zugänglich, nachvollziehbar und verständlich sind, damit sich auch nicht direkt betroffene Bürgerinnen und Bürger eine Meinung über mit dem Vorhaben verbundene potenzielle Beeinträchtigungen bilden können. Den über das Internet und sonstige Medien verbreiteten Informationen kommt insofern eine besondere Bedeutung zu, da sie für den allergrößten Teil der Öffentlichkeit die einzigen Quellen darstellen. Sie tragen somit wesentlich auch zur Meinungsbildung bei, da die Mehrheit nicht an Informations- oder Diskussionsveranstaltungen teilnimmt. In diesem Zusammenhang bestehen folgende Verbesserungsmöglichkeiten:

- Qualität von Unterlagen und Informationen: Die Auswertung der Erfahrungen zeigt, dass die Wahrnehmungen und Einschätzungen, welche Unterlagen als qualitativ geeignet empfunden werden, relativ divers sind. Relevante Kriterien sind unter anderem der Kenntnisstand der Leserinnen und Leser sowie die persönliche Bereitschaft, Zeit in das Studium von Unterlagen zu investieren. Somit lassen sich folgende Empfehlungen im Hinblick auf die Qualität der Unterlagen ableiten:
  - In Genehmigungsverfahren sollten neben den gemäß AtVfV auszulegenden genehmigungsrelevanten Unterlagen weitere technische Berichte, Gutachten etc. veröffentlicht werden, die eine vertiefte Information, auch in einem hohen technischen Detaillierungsgrad, ermöglichen.

- Wesentliche Informationen über ein Vorhaben sollten in allgemeinverständlicher Form übersichtlich zusammengefasst und illustriert werden und z.B. in Form von Broschüren verfügbar gemacht werden, die auch für „schnelle“ Leserinnen und Leser ohne umfangreiche Vorkenntnisse verständlich sind.
- Die Aufgaben und die Rolle der Behörde sowie der Ablauf und der Stand eines Genehmigungsverfahrens sollten ebenfalls in allgemeinverständlicher Form präsentiert werden. Dies schließt auch Informationen über bereits erfolgte Dialog- und Beteiligungsmaßnahmen, deren Ergebnisse und ihre weitere Verwertung sowie über noch ausstehende Dialog- und Beteiligungsmaßnahmen und ihre jeweilige Zielsetzung ein.
- Insbesondere (aber nicht nur) bei umfangreichen Unterlagenvolumen sollte mittels eines kommentierten Verzeichnisses die Struktur der Unterlagen verdeutlicht und der Überblick erleichtert werden.

Die ersten beiden Empfehlungen richten sich vorrangig an den Betreiber und erzeugen daher bei der Behörde keinen zusätzlichen Aufwand. Die Erstellung eines kommentierten Unterlagenverzeichnis kann entweder durch den Betreiber oder die Behörde erfolgen. Der Aufwand wird als relativ gering (einige Arbeitsstunden oder wenige Arbeitstage für die Ersterstellung und kontinuierliche Pflege) eingestuft. Ein ähnlicher Aufwand wird für die Veranschaulichung der Behördenaufgaben und –rolle und des Verfahrensstandes abgeschätzt.

- Verfügbarkeit von Unterlagen: Im Rahmen einer formellen Öffentlichkeitsbeteiligung bereitgestellte Unterlagen sind heute in der Regel im Internet verfügbar, was die Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit bereits deutlich erleichtert. Um eine intensive Bearbeitung nicht zu behindern,
  - sollten die Unterlagen in Formaten zugänglich sein, die sowohl das Ausdrucken als auch das Anbringen persönlicher Kommentare oder Markierungen ermöglichen.

Für die Behörde ergibt sich kein zusätzlicher Aufwand.

- Information durch die Medien: Die Presseberichterstattung in den hier ausgewerteten Verfahren ist als unterschiedlich geeignet für die Information der Öffentlichkeit zu bewerten. Während sie beispielsweise im Kontext des Mediationsverfahrens zum Neubau am ITU als eher sachlich und informativ zu bezeichnen ist, liegen auch Beispiele einer eher emotionalisierten, wenig objektiven oder die Gesamtschau verzerrenden Berichterstattung vor, die wenig zu einer sachlichen Information der Öffentlichkeit über die Projekte und das Verfahren beiträgt. Folgende Empfehlungen können insbesondere bei längerfristigen Projekten / Verfahren eine möglichst sachliche Berichterstattung unterstützen:
  - Die Akteure, insbesondere die beteiligten Behörden sowie die Informationskommissionen, sollten regelmäßig und anlassbezogen eigene Pressemitteilungen erstellen, in denen über aktuelle Entwicklungen berichtet wird.
  - Der bei Journalisten vorhandene sachliche Kenntnisstand sollte durch kontinuierliche Kontakte der Behörde sowie das Angebot von Hintergrundgesprächen gepflegt und ausgebaut werden.

Je nach angestrebter Intensität entsteht durch eine Intensivierung der Pressekontakte ein Aufwand von mehreren Arbeitstagen pro Jahr.

- Information der Bevölkerung über Risiken: Der Begriff des Risikos ist, insbesondere in einem gesellschaftlich und politisch hoch kontroversen Themenfeld wie der Kerntechnik wenig geeignet, um als objektivierbare Größe die von einem Vorhaben ausgehenden potenziellen Gefahren und Beeinträchtigungen für die Öffentlichkeit zu subsumieren. Dies ergibt sich einerseits aus den verschiedenen „Risikoarten“, die als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit

und Schadensausmaß denkbar sind (immenses Schadensausmaß bei extrem geringer Eintrittswahrscheinlichkeit versus überschaubares Schadensausmaß bei relevanter Eintrittswahrscheinlichkeit). Andererseits sind die Schwierigkeiten im Umgang mit dem „Risiko“ auch auf die unvermeidbaren subjektiven Einflüsse auf die Risikowahrnehmung zurückzuführen. Es wird daher folgendes empfohlen:

- Kommunikationsziele hinsichtlich der Information der (allgemeinen) Öffentlichkeit sollten eher an der Vermittlung der wesentlichen potenziellen Beeinträchtigungen der Bevölkerung ausgerichtet werden – nicht an der Information über die Risiken eines Vorhabens.
- Neben der inhaltlichen Ausrichtung von Kommunikationszielen ist der Anspruch hinsichtlich des zu erreichenden Anteils der allgemeinen Bevölkerung der zentrale Faktor für die Informationsplanung und Bereitstellung. Dabei ist zu entscheiden, ob der Schritt aus der „Nische“ der gut informierten und interessierten Öffentlichkeit hin zu einer allgemeinen Öffentlichkeit, die weder eine persönliche Betroffenheit verspürt noch ein anderweitig induziertes Interesse an der Thematik mitbringt, angestrebt werden soll. Dieser Schritt wäre mit erheblichem Aufwand verbunden und müsste durch intensive Informationskampagnen unter Nutzung einer Vielfalt von zielgruppenorientierten Medien (beispielsweise animierte Kurz-Videos im Internet und ansprechende Artikel in der „Apothekenumschau“) lanciert werden. Da erhebliche finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssten, ist in jedem Einzelfall zu entscheiden, welche Breite der Zielgruppe bei der Informationsvermittlung angestrebt wird.
- Im Kontext geplanter Vorhaben werden häufig auch Fragestellungen tangiert, die sehr grundsätzlicher Art sind und daher auf der Ebene der projektbezogenen Informationen oder Diskussionen nur schwer zu verorten sind (vergleiche zum Beispiel die Diskussion um die Wirkung von Niedrigstrahlung bei der Freigabe von Abfälle aus Kontrollbereichen, oder die Frage nach der Wirkung von Lärm beim Ausbau des Frankfurter Flughafens). Die Behörde kann durch Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen, die auch auf das Spektrum unterschiedlicher wissenschaftlicher Einschätzungen hinweisen sollten, zur Informationsvermittlung über grundsätzliche Fragen beitragen.

Eine intensive Informationskampagne, die auf die Vermittlung von Informationen an die allgemeine Öffentlichkeit abzielt, erfordert erhebliche Ressourcen, die zum größten Teil von externen Experten zu erbringen, aber voraussichtlich von der Behörde zu finanzieren wären. Hier wäre fallbezogen der erwartete Nutzen zu definieren und im Verhältnis zum Aufwand zu bewerten. Kampagne und Informationsangebote sind außerdem auf ihre Qualität und Wirksamkeit hin zu evaluieren – es sollte in regelmäßigen Abständen erhoben werden, ob die angebotenen Informationen die gewünschte Zielgruppe erreicht haben.

Die Bereitstellung von Informationen zu grundsätzlichen Fragestellungen erfordert eine sorgfältige, allgemeinverständliche Aufbereitung der jeweiligen Thematik. Sie sollte Teil eines gesamthaften professionellen Kommunikationskonzeptes sein, das Informationen regelmäßig und nicht nur punktuell zur Verfügung stellt und sowohl die Themen- als auch die Zielgruppenauswahl zeitlich und fachlich fundiert vornimmt (Kommunikationsmanagement). Dies kann innerhalb der Behörde erfolgen (hier ist neben der Pressestelle auch an einen Kommunikationsbeauftragten zu denken) oder durch diese an externe Auftragnehmer vergeben werden. Je nach Komplexität kann pro Fragestellung für eine allgemeinverständliche Aufbereitung ein Arbeitsaufwand von mehreren Personentagen anfallen. Dieser Aufwand wird jedoch als angemessen bewertet, zumal die Informationen nicht nur im Kontext eines konkreten Vorhabens relevant sind, sondern auch darüber hinaus von Bedeutung sein können. So können beispielsweise

Fragen zur Freigabe von Stoffen aus dem Kontrollbereich nicht nur im Kontext der Stilllegung sondern auch der Zwischen- und Endlagerung auftreten.

## Transparenz von Beteiligungsprozessen

Unabhängig von der Art konkreter Beteiligungsmaßnahmen kann mangelnde Transparenz ein wesentlicher Faktor für Frustration und Unzufriedenheit der Beteiligten darstellen. Dies betrifft insbesondere die beiden folgenden Zusammenhänge:

- Einordnung in den Kontext des Entscheidungsprozesses: Bei jeder Form von Konsultation, Dialog oder Beteiligung an der Entscheidungsfindung müssen die Beteiligten über den Stand des Entscheidungsprozesses sowie die vorgesehenen Ziele und möglichen Wirkungen einer Beteiligungsmaßnahme informiert sein, um unzutreffende Erwartungshaltungen zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für informelle Beteiligungsmaßnahmen, die in Form und Zielsetzung nicht regulatorisch definiert sind. Es kann aber auch im Kontext formeller Maßnahmen (z.B. bei der neu eingeführten „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“) sinnvoll und erforderlich sein.
  - Es wird daher empfohlen, dass die zuständige Behörde dafür sorgt, dass bei allen Beteiligungsmaßnahmen die Zielsetzungen, Wirksamkeit und Einbettung in das Verfahren der Entscheidungsfindung ausreichend klar, umfassend verständlich und für alle Beteiligten wahrnehmbar kommuniziert werden, wie dies in verschiedenen Prozessen bereits realisiert werden konnte.
- Follow-up und Ergebnisverwendung: Oftmals erfolgt die Verwertung von Ergebnissen aus Beteiligungsmaßnahmen zeitlich entkoppelt von diesen Maßnahmen (z.B. Scoping, Erörterungstermin, Mediationsverfahren). Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wird daher nicht unmittelbar deutlich, welche Wirkung die Ergebnisse der Beteiligungsmaßnahme für die Entscheidung haben. Dies kann im Nachhinein den (bleibenden) Eindruck vom Sinn einer Beteiligungsmaßnahme deutlich verschlechtern. Der Behörde wird daher folgendes empfohlen:
  - Die Verwertung der Ergebnisse einer Beteiligungsmaßnahme sollte in transparenter Weise erfolgen, die für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erkennen lässt, welche Ergebnisse in die Entscheidung aufgenommen wurden und welche aus welchen Gründen nicht berücksichtigt wurden. Diese Informationen sollten möglichst aktiv übermittelt und nicht nur auf Nachfrage zur Verfügung gestellt werden.
  - Wenn Beteiligungsmaßnahmen mit erheblichem zeitlichem Vorlauf zur betreffenden behördlichen Entscheidung stattfinden, sollten Möglichkeiten einer vorgeschalteten vorläufigen Information der beteiligten Öffentlichkeit erwogen werden. Die Spielräume für ein solches Vorgehen sind allerdings in einem formellen Genehmigungsverfahren relativ gering.

Die aufgeführten Empfehlungen richten sich an die Behörde. Der damit verbundene zusätzliche Aufwand wird als relativ gering eingestuft, da es in erster Linie um eine aktive Kommunikation ohnehin vorhandener Informationen geht. Gemessen an dem potenziellen Nutzen, unzutreffende Erwartungshaltungen und Unzufriedenheit im Hinblick auf die Ergebnisverwertung zu reduzieren, erscheint dieser Aufwand angemessen.

## 6.2.2. Maßnahmenbezogene Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Nachfolgend werden diejenigen maßnahmenbezogenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen aufgeführt, die nicht bereits durch die maßnahmenübergreifenden Ausführungen in Kapitel 6.2.1 abgedeckt sind und die nicht aufgrund von potenziellem Anpassungsbedarf regulatorischer Grundlagen in Kapitel 6.3 behandelt werden.

Auch hier ist grundsätzlich zu prüfen, inwieweit die verschiedenen Verfahren und Schritte zur Öffentlichkeitsarbeit in ein umfassendes Kommunikationskonzept eingebunden werden können. Ein Kommunikationskonzept – entsprechend den in Kapitel 2 und 3 angesprochenen Kriterien – trägt zu mehr Transparenz und Verlässlichkeit bei: interessierte Akteure können sich frühzeitig auf Informationen und geplante Veranstaltungen einstellen.

### Scoping-Termin

In den hier betrachteten Verfahren stellte der Scoping-Termin den ersten formellen Austausch im persönlichen Kontakt von Vertretern der Öffentlichkeit mit Betreiber und Behörden dar. Seine Funktion und identifizierte Defizite werden sich teilweise anders darstellen, wenn zukünftig Maßnahmen der „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ ergriffen werden, die erst seit kurzem rechtskräftig sind. Der im Hinblick auf den Scoping-Termin identifizierte Optimierungsbedarf wird im Kapitel 6.3 behandelt.

### Erörterungstermin

Die Frage des richtigen Zeitpunkts ist einer der zentralen Punkte im Hinblick auf eine möglichst effektive Gestaltung und Nutzung des Erörterungstermins. Während hinsichtlich noch verbleibender Gestaltungsmöglichkeiten eine frühe Durchführung sinnvoll erscheint, spricht ein höherer Detaillierungs- bzw. Reifegrad der Unterlagen, der potenzielle Auswirkungen des Vorhabens besser erkennen lässt, für eine spätere Durchführung. Wenn sich die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ zukünftig als effektives Instrument zur Diskussion grundsätzlicher Fragestellung und Vorhabensalternativen erweist, könnte dies für die Durchführung des Erörterungstermins eher zu einem fortgeschrittenen Planungsstand sprechen.

Unabhängig davon ist in gestuften Genehmigungsverfahren, wie in den hier behandelten Stilllegungsverfahren, die Frage der wiederholten Erörterung in den folgenden Verfahrensschritten von Interesse. Die Stilllegung von Kernkraftwerken erfolgt in der Regel in mehreren Teilgenehmigungen, wobei derzeit nur bei der 1. Teilgenehmigung eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit formeller Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtend ist. Da zu diesem Zeitpunkt viele Details späterer Rückbauschritte noch nicht feststehen oder nicht beschrieben werden, sollte auch für bestimmte folgende Teilgenehmigungen, in denen Tätigkeiten von besonderer Sicherheitsrelevanz erfolgen, beispielsweise der Abbau der stark kontaminierten und / oder aktivierten Großkomponenten, eine verpflichtende formelle Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben werden.

In Bezug auf die Interaktion und den Dialog zwischen den Beteiligten beim Erörterungstermin wird folgendes empfohlen:

- Die Sitzordnung sollte keinesfalls so gewählt werden, dass Betreiber und Behörden gegenüber den Teilnehmerinnen und Teilnehmer erhöht sitzen.
- Wenn die Beteiligten zu dem Schluss kommen, dass das Wortprotokoll die freie Rede und den offenen Austausch erheblich einschränkt, könnte zur Vertiefung des Austauschs, insbesondere bei kleinen Teilnehmerzahlen, ein Fachgespräch an den formalen Erörterungstermin angeschlossen werden.

- Die Leitung des Erörterungstermins sollte darauf achten, dass auf Fragen nicht in ausweichender Sprache oder ungeeigneten „Floskeln“ geantwortet wird und dass seitens der Teilnehmer aufgebrachte Themen in angemessenem Umfang und Tiefgang behandelt werden.
- Um den zeitlichen Aufwand für die Teilnehmer und Teilnehmerinnen zu reduzieren, könnten feste Zeiträume für bestimmte Einwender oder für bestimmte Themen eingerichtet und vorab bekannt gemacht werden.
- Es sollte in jedem Einzelfall erwogen werden, ob es sinnvoll ist, für einen Erörterungstermin einen externen Moderator mit der Leitung des Termins zu beauftragen.

Die in den Spiegelstrichen genannten Einzel-Empfehlungen stellen keinen relevanten zusätzlichen Aufwand für die Behörde bei der Durchführung des Erörterungstermins dar. Die Beauftragung eines externen Moderators wäre mit Kosten verbunden, die letztendlich vom Betreiber zu tragen sind.

Anders verhält es sich, wenn weitere verpflichtende Beteiligungsmaßnahmen im Kontext der folgenden Teilgenehmigungen durchzuführen wären. Hier käme auf die Behörde ein vergleichbarer personeller Aufwand zu, wie beim ersten Erörterungstermin, der sich eventuell durch eine stärkere thematische Fokussierung des Verhandlungsgegenstands und eine geringere Zahl von Einwendungen etwas reduzieren könnte.

### **Informationskommissionen**

Die Informationskommissionen sind für die Information in den Kommunen um die Standorte von großem Wert. Dieses Format sollte daher auf der Basis der bisherigen Erfahrung und der geäußerten Kritik sowie der geäußerten Wünsche weiter verbessert und ggf. auch rechtlich verankert werden (siehe Kapitel 6.3). Es werden daher die folgenden Maßnahmen zur Verbesserung empfohlen:

- Die Verständlichkeit der gebotenen Informationen hat großes Gewicht. Nicht selbsterklärende Folien von Präsentationen sollten nur mit erläuternden Texten im Internet zur Verfügung gestellt werden.
- Es sollten auch Informationen gegeben werden, die nicht auf den konkreten Standort bezogen, aber von allgemeinem Interesse und für das Verständnis von Zusammenhängen relevant sind. Teilweise ist dies bereits erfolgt, sollte aber systematisiert werden, indem solche Informationen aktiv angeboten werden und nicht erst auf Nachfrage oder Wunsch von Mitgliedern der Informationskommissionen thematisiert werden.
- Wichtige, einen Standort betreffende, Informationen sollten frühzeitig aktiv in die Informationskommissionen eingespeist werden, um die Vertrauensbasis zu verbessern.
- Es sollte in größerem Umfang als bisher auch Wünschen nach Vorträgen durch „kritische Experten“ stattgegeben werden. Für deren Vorbereitung und Teilnahme sind ggf. entsprechende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.
- Die genannten Optimierungsvorschläge könnten das Interesse an den Sitzungen der Informationskommissionen sowohl bei den Mitgliedern als auch in der Öffentlichkeit (wieder) erhöhen. Bei offensichtlich fehlendem Interesse sollten Nachbesetzungen erwogen werden.
- Es sollte in den beiden Informationskommissionen noch einmal über Vor- und Nachteile eines Livestreams der Sitzungen im Internet diskutiert werden. Die Entscheidung über eine solche Maßnahme setzt allerdings das Einverständnis der jeweils Vortragenden voraus und sollte den Informationskommissionen überlassen bleiben.

- Zur Verbesserung der Berichterstattung in der Presse, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, auf den Sitzungen anwesenden Pressevertretern bei Bedarf Sachverhalte gezielt zu erläutern. Dies kann beispielsweise durch ein Angebot des direkten Austauschs mit Vortragenden vor oder am Ende der Sitzung erfolgen. Außerdem könnten die Informationskommissionen durch eigene Pressemitteilungen zu einer sachlichen und ausgewogenen Berichterstattung beitragen.

Die dargestellten Empfehlungen würden zu einem Mehraufwand des Ministeriums führen, der allerdings – in Abhängigkeit von der konkreten Umsetzung – relativ gering sein kann: Aufwandsentschädigungen für externe Vortragende stellen im Verhältnis zum Aufwand beim Umweltministerium und den Geschäftsstellen keinen relevanten Kostenfaktor dar, wenn sich die Aufwandsentschädigung im Wesentlichen auf die Zeit der Sitzungsteilnahme, Spesen sowie ggf. eine Vorbereitungspauschale beschränkt. Ein höherer Finanzaufwand wäre dann zu berücksichtigen, wenn aufwändige Vorbereitungen, z.B. für neue Untersuchungen, über deren Ergebnis dann vorgetragen würde, auf diesem Wege finanziert werden sollen. Für erläuternde Texte zu den im Internet eingestellten Vorträgen würde ein Mehraufwand anfallen. Es kann aber auch von vornherein gefordert werden, die Präsentationen selbsterklärend zu gestalten. Von den Vortragenden kann dann der selbsterklärenden Darstellung Vorrang vor aufwändiger Gestaltung mit Animationen etc. gegeben werden. Vom Umweltministerium wurde der Aufwand für die Erstellung eines Vortrags auf 20 Stunden geschätzt. Selbst bei einem durch die Maßnahme um 10 Stunden erhöhten Aufwand pro Vortrag würde sich der Gesamtaufwand bei Umweltministerium und den Geschäftsstellen für beide Informationskommissionen zusammen von etwa 460 Stunden nur um etwa 20 % erhöhen.

### **Bürgerdialog**

Bezüglich des Informationsangebots bzw. der Methodik des Dialoges (gemeint sind hier Vorträge, Podiumsdiskussionen, Angebote für Fragen, Download-Angebote etc.) könnte die interessierte Öffentlichkeit in die Planung von Maßnahmen wie dem Bürgerdialog einbezogen werden. Dies hätte den Vorteil, dass die Maßnahme dann sowohl inhaltlich als auch methodisch eher den Erwartungen und Bedürfnissen der interessierten Öffentlichkeit entspräche. Darüber hinaus würde die Einbeziehung der interessierten Öffentlichkeit in die Planung die Absicht deutlich machen, wirklich mit den Interessierten ins Gespräch kommen zu wollen und wirklich auf deren Bedürfnisse eingehen zu wollen.

Da es sich um eine Maßnahme des Betreibers handelt, ist die Empfehlung nicht mit einem Mehraufwand der Behörde verbunden.

### **Infoveranstaltung KWO**

Die Infoveranstaltung KWO stellte eine Besonderheit dar, da ein Erörterungstermin mangels Einwendungen nicht stattfand, aber dennoch die Möglichkeit zur Diskussion des Stilllegungsverfahrens geboten werden sollte. Diese Veranstaltung konnte aufgrund der bestehenden rechtlichen Regelungen nicht die gleiche rechtliche Wirkung entfalten wie ein Erörterungstermin. Abhilfe könnte die im Abschnitt „Erörterungstermin“ vorgeschlagene Ausweitung der verpflichtenden Öffentlichkeitsbeteiligung auf folgende Teilgenehmigungen schaffen.

Hinsichtlich der Behandlung von Grundsatzfragen sowie der Presseberichterstattung sind die entsprechenden Empfehlungen gemäß Kapitel 6.2.1.

## Mediation

Die Mediation eignet sich nicht für den Dialog mit der allgemeinen Öffentlichkeit, um das zwischen den Konfliktparteien vereinbarte Ziel im Auge zu behalten. Wenn das Ziel verfolgt wird, auch die allgemeine Öffentlichkeit über ein Vorhaben zu informieren, wären ergänzende / flankierende Maßnahmen notwendig.

Im Follow-up (z.B. im nachfolgenden Genehmigungsverfahren) ist Transparenz eine zentrale Anforderung, um die Wirkung der Ergebnisse der Mediation in der Genehmigung für alle Beteiligten (nicht nur für den Antragsteller) nachhaltig zu verdeutlichen. Siehe dazu die Empfehlung im Kapitel 6.2.1.

### 6.3. Hinweise auf möglichen Anpassungsbedarf einschlägiger regulatorischer Grundlagen

Die skizzierten Bedarfe nach einer Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben sich aus allen hier betrachteten Untersuchungsteilen. Dies bedeutet, dass genau konkretisierbar ist, welche Verbesserungsmöglichkeiten an den Landes- bzw. Bundesgesetzgeber zu adressieren sind. An dieser Stelle ist zu betonen, dass der Landesgesetzgeber in Baden-Württemberg in jüngster Zeit die Weichen für eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung gestellt hat. Zu nennen ist hier das „Gesetz zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich“, Umweltverwaltungsgesetz (UVwG) vom 13. November 2014 (Drucksache 15 / 6137). Dort wird u.a.

- Für den **Scoping-Termin** in § 19 Abs. 2 vorgesehen:

*„Die Besprechung (Scoping-Termin) ist öffentlich, soweit nicht geheimhaltungsbedürftige Tatsachen zur Sprache kommen und ein Besprechungsteilnehmer den Ausschluss der Öffentlichkeit beantragt oder die Behörde den Ausschluss von Amts wegen anordnet. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Durchführung, Ort und Zeitpunkt der Besprechung sowie die Benennung des Vorhabens erfolgt spätestens zwei Wochen vor Durchführung der Besprechung durch Einstellung auf der Internetseite der zuständigen Behörde. Das Ergebnis der Besprechung ist von der zuständigen Behörde zu dokumentieren.“*

Diese Regelung greift ein Defizit auf, das im hier vorliegenden Gutachten dokumentiert wurde. Es wäre darüber hinaus von Vorteil, wenn eine entsprechende Regelung bundesweit Gültigkeit hätte und entsprechend die AtVfV geändert würde.

Jedoch sind weitere Verbesserungsmöglichkeiten angezeigt. Zur Einordnung: Der Scoping-Termin ist der erste Schritt im Genehmigungsverfahren. Zu diesem Zeitpunkt wird erst noch entschieden, welche Unterlagen / Informationen für das Genehmigungsverfahren in welcher Detailtiefe vorzulegen sind. Nach bisheriger Rechtslage und Praxis für Scoping-Termine werden natürlich die Einwände, die den rechtlichen in der AtVfV vorgegebenen Umfang für einen UVP entsprechen, berücksichtigt. Für Einwände aber, die darüber hinausgehen, ist rechtlich keine Vorgehensweise vorgesehen und in der Praxis hat es sich so etabliert, dass diese ohne weitere Diskussion mit der Öffentlichkeit nicht weiter berücksichtigt werden. Diese Praxis muss also fast zwangsläufig dazu führen, dass Spannungen entstehen. Den rechtlichen Rahmen für die Betrachtung von Forderungen bezüglich der Berücksichtigung von Aspekten in der UVP zu erweitern, empfehlen wir an dieser Stelle nicht. Wir empfehlen jedoch, eine Möglichkeit zu schaffen, in der die allgemeine Öffentlichkeit ihre Einwände, die über das in der UVP zu behandelnde Maß hinausgehen, diskutieren kann und über grundsätzliche Aspekte der Bewertung der radiologischen Risiken informiert wird bzw. diskutieren kann. Beispielsweise könnten Informationsmaterialien

- zur Bedeutung und Hintergründe der Grenzwerte der StrlSchV,
- zur Berechnung der Direktstrahlung, der Emissionen und Störfälle einschließlich der dabei berücksichtigten konservativen Annahmen,
- zur Bewertung der radiologischen Wirkfaktoren in der UVP,
- zum 10µSv-Kriterium und
- zur Bedeutung des Risikobegriffs

erstellt und veröffentlicht werden. Darüber hinaus wären öffentliche Podiumsdiskussionen zwischen Vertretern unterschiedlicher Ansichten bezüglich der Bewertung radiologischer Risiken denkbar. Ob die Infokommissionen die richtigen Institutionen für eine solche Information / Diskussion sind, wird angezweifelt, da hier die allgemeine Öffentlichkeit gar nicht, wie bei GKN, bzw. nur eingeschränkt, wie bei KKP, zu Wort kommt. Gleiches gilt auch für den EÖT, siehe unten.

- Frühzeitige Beteiligung, § 2 Abs. 1 UVwG, § 25 Abs. 3 LVwVfG BW

Um also diesem Hemmnis entgegenzuwirken, sollten zwei Maßnahmen ergriffen werden: eine frühzeitige Information und eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit muss stattfinden. Dies ist regulatorisch bereits in Baden-Württemberg angelegt, vgl. § 2 Abs. 1 UVwG und § 25 Abs. 3 LVwVfG. Die „frühzeitige Beteiligung“ ist hier zu konkretisieren, insbesondere für die Fälle, für die keine UVP vorgesehen ist (§ 2 Abs. 1 UVwG bezieht sich nur auf die Vorhaben, für die eine Planfeststellung oder UVP vorgesehen ist), so z.B. bei weiteren Teilgenehmigungen und wenn dort dann absehbar ist, dass ein Informations- und Diskussionsbedürfnis seitens der Öffentlichkeit besteht. Ein „Dialogisches Verfahren“ vor Antragstellung bzw. vor dem Scoping-Termin durchzuführen erscheint hilfreich, um rechtzeitig die möglichen Interessen Betroffener und Interessierter als Wissensstand für die Behörde und den Betreiber einzuholen und entsprechend für die Zusammenstellung der nötigen Unterlagen (Gutachten) zu berücksichtigen. Entsprechend sind die Regelungen des § 2 UVwG zu ergänzen.

Dabei kann von Vorteil sein, wenn dieses Verfahren von einem unabhängigen Moderator geleitet wird. Die Auswahl des Moderators obliegt – so der hiesige Vorschlag – der Behörde (Vorschläge können von Öffentlichkeit und Vorhabenträger unterbreitet werden). Während des Verfahrens können auch Gutachten für die Antragstellung von der Öffentlichkeit gefordert werden; der Moderator kann eine entsprechende Empfehlung aussprechen. Ein Vorteil der Einbindung eines unabhängigen Moderators in dieser Phase ist, dass die Behörde sich zurückhalten kann, der Eindruck wird nicht vermittelt, sie sei voreingenommen; sie kann sich selbst ein Bild von der Sachlage machen. Ein bedeutender Vorteil für ein dialogisches Verfahren zu diesem frühen Zeitpunkt ist, dass die konkrete Planung noch nicht so weit fortgeschritten ist, dass die Öffentlichkeit den Eindruck vermittelt bekommt, ihr Vorbringen würde ins Leere laufen. Vielmehr kann dieses unmittelbar einfließen in die Frage, welche Gutachten nötig sind, welche Unterlagen zu erstellen sind, welche Planungsalternativen (Standorte) in Frage kommen und auch zu untersuchen sind. So kann auch erreicht werden, dass der Scoping-Termin und der EÖT entzerrt werden in dem Sinne, dass dort keine Diskussionen geführt werden, für die es dann „zu spät“ ist.

- Transparente Information, § 27a LVwVfG BW, § 30 UVwG

Eine Veröffentlichung der Unterlagen im Internet hilft, nötige Transparenz zu schaffen und niedrigschwellig, die nötigen Informationen für die Bürger bereitzustellen. Die Dokumentation sollte anwenderfreundlich aufbereitet sein, um eine Recherche zu vereinfachen, die Dokumente sollten auch in druckbaren Formaten vorhanden sein und die Aktualisierung der Unterlagen eine Daueraufgabe.

So sieht der neue § 30 UVwG in Abs. 1 „Unterrichtung der Öffentlichkeit“ vor:

*„Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. In diesem Rahmen verbreiten sie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen.“*

Insbesondere das systematische Unterrichten muss Gültigkeit haben, so gilt im laufenden Verfahren, dass die Behörde, als „Hüterin“ des Verfahrens angehalten ist, konsequent neue Informationen zu veröffentlichen. Sollte sie zu der Erkenntnis gelangen, dass weitere zusätzliche Öffentlichkeitsmaßnahmen erforderlich sind (erneuter Informationsabend z.B.), dann obliegt es ihr, hier tätig zu werden. Dies unterstützend sollten die anerkannten Verbände und Bürgerinitiativen immer direkt per Mail angeschrieben werden und über die Internetpräsenz bzw. das Einstellen neuer Informationen mit einem Newsletter informiert werden. Die Regelung des § 6 Abs.2 UVwG kann entsprechend erweitert werden. Die Vorschrift ist eine „Soll“-Vorschrift, d.h. hier wäre über eine verpflichtende Übermittlung nachzudenken. Zudem bezieht sich die Vorschrift lediglich auf bereits anerkannte Verbände, Bürgerinitiativen bzw. weitere interessierte Gruppierungen, die sich evtl. temporär zu einem Rückbauvorhaben bilden werden davon nicht erfasst. Dies sollte überdacht werden, da der zusätzliche Aufwand als vertretbar angesehen wird, da es sich um lokale und temporär überschaubare Zusammenschlüsse handeln dürfte. Auch hier darf der Hinweis erfolgen, dass eine entsprechende Regelung auf Bundesebene positive Wirkung entfalten könnte, an eine Änderung der AtVfV oder eine Ergänzung des § 27a VwVfG ist zu denken.

Zur Förderung eines verstetigten Austauschs in langdauernden, konfliktären Verfahren oder zum Dialog über sicherheitsrelevante Anlagen und Einrichtungen wäre es auch erwägenswert, ein an die Infokommissionen angelehntes Beteiligungsformat rechtlich verbindlich in den einschlägigen Regelwerken des Landes oder Bundes zu verankern. Gleichzeitig sollte die Möglichkeit bestehen bleiben, eine an die jeweiligen Bedingungen angepasste Gestaltung mit eigener Geschäftsordnung zu realisieren. Die Erfahrung zeigt, dass bei einzelnen Standorten positive Effekte erzielt werden können; die Informationskommissionen an den Standorten GKN und KKP, die auf einem Ministerratsbeschluss basieren, haben seit ihrer Gründung in 2012 eine wichtige Funktion in der Kommunikation mit den Kommunen, Landkreisen und der lokalen Öffentlichkeit. Sie haben sich unterschiedlich entwickelt, da Elemente der konkreten Ausgestaltung verhandelbar sind oder durch Mehrheitsbeschluss der Mitglieder zustande kommen

- Erörterungstermin, § 73 LVwVfG

Der Erörterungstermin sollte weiterhin auf genehmigungsrelevante Aspekte beschränkt bleiben, um seine Funktion im Rahmen des Genehmigungsverfahrens auch erfüllen zu können. Die Ansprache grundlegender Risiken und der Umgang damit für das konkrete Vorhaben sind in der frühzeitigen dialogischen Stufe zu diskutieren. Damit erübrigt sich die Diskussion über den richtigen Zeitpunkt eines EÖT und der Problematik, dass dort geführte Diskussionen „zu spät“ sind für die Erstellung der Unterlagen. Trotz allem erfüllt der EÖT nach wie vor seine Funktion (Dialog der Öffentlichkeit mit der Überwachungsbehörde und dem Anlageninhaber, um die Informationen zu vertiefen). Auch ist dieser formal rechtliche Schritt notwendig, um die gesetzlich vorgesehenen Klagemöglichkeiten der Betroffenen und Verbände nicht auszuhebeln und gleichzeitig dem frühzeitigen Dialog die Möglichkeit zu eröffnen, dort – losgelöst von jeglicher Prozesstaktik – zu Kompromisslinien zu kommen. Der EÖT ist verpflichtend durchzuführen (außer, wenn gar keine Einwendungen erhoben wurden), er sollte immer öffentlich stattfinden.

- Weitere Genehmigungsschritte, AtVfV

Die Rechtslage, dass nach der ersten Genehmigung für eine Stilllegung für weitere Genehmigungsschritte lediglich eine Vorprüfung der UVP-Pflicht durchzuführen ist, bringt die Situation mit sich, dass die formellen Schritte zur Öffentlichkeitsbeteiligung verkürzt werden. Dies ist nur dann unerheblich, wenn die nachfolgenden Stilllegungsgenehmigungen hinsichtlich ihrer inhaltlichen Auswirkungen bereits vollständig von der ersten Stilllegungsgenehmigung abgedeckt sind. Sollte dies jedoch nicht der Fall sein, sollte die Behörde gehalten sein, hier ein Informations- und Beteiligungsdefizit abzubauen. Eine Möglichkeit könnte gesehen werden, durch informelle Schritte – siehe Punkt 1 und 2 – dieses Defizit zu beheben oder durch eine Änderung der AtVfV oder des UVPG diese Regelungslücke zu schließen.

## Literaturverzeichnis

- acatech (2016): Acatech, Leopoldina, Union: Partizipation, Kommunikation und Medien. Stellungnahme der AG Gesellschaft im Rahmen des ESYS Vorhabens. Forthcoming
- Althaus (2012): Althaus, M.: Schnelle Energiewende bedroht durch Wutbürger und Umweltverbände? Protest, Beteiligung und politisches Risikopotenzial für Großprojekte im Kraftwerk- und Netzausbau, Wissenschaftliche Beiträge 2012, S. 103–114.
- BBU (2015): Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V.: Der BBU fordert ernst gemeinte Öffentlichkeitsbeteiligung bei atomrechtlichen Genehmigungsverfahren. Pressemitteilung. Juli 2015
- Brettschneider (2014): Brettschneider, F.: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Energiewende. In: Bundesnetzagentur: Wissenschaftsdialog 2014. Technologie, Landschaft und Kommunikation, Wirtschaft. 2014
- BUND (2013): Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland: Ergänzungen zum Scopingtermin Rückbau GKN I. Anschreiben an das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Stuttgart. vom 2. August 2013
- Dröscher (2013)a: Dröscher, F.: EnBW Kernkraft GmbH. Kernkraftwerk Philippsburg (KKP). Atomrechtliches Verfahren zur Stilllegung und zum Abbau des Kernkraftwerkblockes KKP 1. Vorlage zum Scoping. Mai 2013
- Dröscher (2013)b: Dröscher, F.: EnBW Kernkraft GmbH. Kernkraftwerk Neckarwestheim (GKN). Atomrechtliches Verfahren zur Stilllegung und zum Abbau des Kernkraftwerkblockes GKN I. Vorlage zum Scoping. Juni 2013
- Dröscher (2014)a: Dröscher, F.: Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Stilllegung und Abbau von Anlagenteilen des Kernkraftwerks Philippsburg, Block 1 (KKP 1). Dezember 2014
- Dröscher (2014)b: Dröscher, F.: Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Stilllegung und Abbau von Anlagenteilen des Kernkraftwerks Neckarwestheim, Block I (GKN I). November 2014
- Dunker, R./Mono, R. (2013), Bürgerbeteiligung und erneuerbare Energien – Kurz-Studie von Beteiligungsprojekten in Deutschland durch die 100 Prozent erneuerbar stiftung 2013.
- EnBW (2012)a: EnBW Kernkraft GmbH: Stilllegung und Abbau Kernkraftwerk Obrigheim. Antrag auf Erteilung der 3. Abbaugenehmigung. Beschreibung des Abbaus des Reaktordruckbehälters (RDB-) Unterteil, der RDB-Einbauten und einzelner baulicher Anlagenteile im Reaktorgebäude. 30.03.2012
- EnBW (2012)a: EnBW Kernkraft GmbH: Stilllegung und Abbau Kernkraftwerk Obrigheim (KWO). Antrag auf Erteilung der 3. Abbaugenehmigung. Beschreibung des Abbaus des Reaktordruckbehälters (RDB-) Unterteils, der RDB-Einbauten und einzelner baulicher Anlagenteile im Reaktorgebäude, 30.03.2012
- EnBW (2012)b: EnBW Kernkraft GmbH: Beschreibung des Vorhabens Stilllegung und Abbau Kernkraftwerk Obrigheim. 13.06.2012
- EnBW (2013)a: EnBW Kernkraft GmbH; UM-BW Stuttgart: Überblick über die Gesamtstrategie für die Stilllegung und den Abbau der Kernkraftwerke der EnKK. Vorbemerkung anlässlich des Scoping-Termins 1. SAG für GKN I. 4.7.2013

- EnBW (2013)b: EnBW Kernkraft GmbH: Kernkraftwerk Philippsburg 1 (KKP 1). Antrag auf Erteilung einer Stilllegungs- und 1. Abbaugenehmigung (1.SAG) gemäß § 7 Abs. 3 Atomgesetz (AtG). April 2013
- EnBW (2013)c: EnBW Kernkraft GmbH: Kernkraftwerks Neckarwestheim, Block I (GKN I). Antrag auf Erteilung einer Stilllegungs- und 1. Abbaugenehmigung (1.SAG) gemäß § 7 Abs. 3 Atomgesetz (AtG). April 2013
- EnBW (2013)d: EnBW Kernkraft GmbH; UM-BW Stuttgart: Scoping: Atomrechtliches Verfahren zur Stilllegung und zum Abbau des Kernkraftwerkblockes KKP 1. Vorstellung des Vorhabens sowie Inhalt und Umfang der voraussichtlich nach §6 UVPG beizubringenden Unterlagen. 10.06.2013
- EnBW (2014)a; EnBW Kernkraft GmbH: Stilllegung und Abbau von Anlagenteilen des Kernkraftwerks Neckarwestheim, Block I (GKN I), Kurzbeschreibung. November 2014
- EnBW (2014)b: EnBW Kernkraft GmbH: Stilllegung und Abbau von Anlagenteilen des Kernkraftwerks Philippsburg, Block 1 (KKP 1), Sicherheitsbericht. Dezember 2014
- EnBW (2014)c: EnBW Kernkraft GmbH: Kernkraftwerk Philippsburg 1 (KKP 1). Antrag auf Erteilung einer Stilllegungs- und 1. Abbaugenehmigung (1.SAG) gemäß § 7 Abs. 3 Atomgesetz (AtG). Einreichung eines aktualisierten Antrags. Januar 2014
- EnBW (2014)d: EnBW Kernkraft GmbH: Stilllegung und Abbau von Anlagenteilen des Kernkraftwerks Neckarwestheim, Block I (GKN I), Sicherheitsbericht. November 2014
- EnBW (2015)a: EnBW Kernkraft GmbH: Rückbau im Dialog: Dokumentation des Dialogprozesses. Informationsunterlage für das Umweltministerium Baden-Württemberg. März 2015
- EnBW (2015)b: EnBW Kernkraft GmbH: Rückbau im Dialog. Bürgerdialog-Veranstaltung in Philippsburg. März 2015
- EnBW (2015)c: EnBW Kernkraft GmbH: Rückbau im Dialog. Bürgerdialog-Veranstaltung in Neckarwestheim. März 2015
- EnBW (2015)d: EnBW Kernkraft GmbH: Rückbau im Dialog: Informationen rund um den Rückbau des Kernkraftwerks Neckarwestheim. Januar 2015
- EnBW (2015)e: EnBW Kernkraft GmbH: Rückbau im Dialog: Informationen rund um den Rückbau des Kernkraftwerks Philippsburg. Januar 2015
- Endruweit (2002): Endruweit, G.: Akzeptanz und Sozialverträglichkeit, Wörterbuch der Soziologie 2. 2002, S. 6–7.
- Fineberg & Stern (1996): Fineberg, H. V., Stern, P. C.: Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society 1996.
- Hocke & Kuppler (2015): Hocke, P., Kuppler, S.: Participation under Tricky Conditions. The New Swiss Nuclear Waste Strategy Based on the Sectoral Plan. In: A. Brunnengräber et al., Nuclear Waste Governance: An International Comparison, Wiesbaden: Springer VS, 2015, S. 157-176
- ÖGUT (2005): Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik: Die Zukunft gemeinsam gestalten. Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Wien, Januar 2005
- Peters & Slovic (1996): Peters, E., Slovic, P.: The role of affect and worldviews as orienting dispositions in the perception and acceptance of nuclear power, Journal of applied social psychology 26, 1996, S. 1427–1453.

- Planungsleitfaden (2014): Staatsministerium Baden-Württemberg: Leitfaden für eine neue Planungskultur, Stuttgart: Landesregierung Baden-Württemberg 2014. [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717\\_Planungsleitfaden.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf).
- Renn (2013): Renn, O.: Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben: Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: One Stop Europe - Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung. Juli 2013.
- Renn et al. (2014): Renn, O., Köck, W., Schweizer, P.-J., Bovet, J., Scheel, O., Schröter, R.: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben der Energiewende. Helmholtz-Gemeinschaft, Allianz ENERGY-TRANS, Policy-brief 01/2014.  
URL: [https://www.energy-trans.de/downloads/ENERGY-TRANS-Policy\\_Brief-Oeffentlichkeitsbeteiligung\\_bei\\_Planungsvorhaben\\_der\\_Energiewende.pdf](https://www.energy-trans.de/downloads/ENERGY-TRANS-Policy_Brief-Oeffentlichkeitsbeteiligung_bei_Planungsvorhaben_der_Energiewende.pdf)
- Renn (2015): Renn, O. (Hrsg.): Aspekte der Energiewende aus sozialwissenschaftlicher Perspektive. Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft. München 2015.
- Roßnagel et al. (2014): Roßnagel, A., Ewen C. et al.: Mit Interessengegensätzen fair umgehen – zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen, ZNER 2014, Heft 4, S. 329 ff
- Sailer (2011): Sailer, M.: Vorschlag des Mediators im Mediationsverfahren zum Institut für Transurane (ITU), Stuttgart, 22.11.2011
- UM (2013)a: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg: Stilllegung des Kernkraftwerks GKN I. Einladung zum Scoping-Termin am 04. Juli 2013
- UM (2013)b: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg: Scoping-Termin GKN I am 04.07.2013, Ergebnisvermerk. Juli 2013
- UM (2013)c: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg: Scoping-Termin KKP 1 am 10.06.2013, Ergebnisvermerk. Juni 2013
- UM (2014): Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg: Beteiligung der Öffentlichkeit in den Genehmigungsverfahren RBZ / SAL / BALON. Besprechung im UM am 31.10.2014 unter Beteiligung von Vertretern des UM und der EnKK/GNR. Gesprächsvermerk vom 21.11.2014
- UM (2015): Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg: Fragen und Antworten (FAQ) zum Genehmigungsverfahren zur Stilllegung und zum Abbau eines Atomkraftwerks. Stand: 09.07.2015
- Umweltbundesamt (2015): Umweltbundesamt (Hg.): Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften. Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung. Dessau-Roßlau, 2015
- VDI (2014): VDI-Richtlinie 7001 – Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure. Berlin: Beuth Verlag.

## Anhang 1

### Themenschwerpunkte der Telefoninterviews (Arbeitspaket 2)

#### 1. Für Interviews zu informellen Maßnahmen

**Organisatorische Aspekte** (nur für informelle Maßnahmen relevant):

- Klarheit von Auftrag und die Zielsetzung
- Eignung von Zusammensetzung und Größe des Gremiums
- Rolle von Betreiber und Behörde
- Eignung von Häufigkeit und Dauer der Sitzungen

**Ressourcen** (nur für informelle Maßnahmen relevant)

- Verfügbarkeit der persönlichen Ressourcen
- Verfügbarkeit personeller und finanzieller Ressourcen für eine professionelle Organisation
- Bedarf weiterer Ressourcen, z.B. zur Finanzierung von externer Expertise, Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, ...

#### Information

- Einschätzungen zu den für die Öffentlichkeit verfügbaren Informationen
- Beitrag der Medienberichterstattung zur unvoreingenommenen Information und Transparenz über das Verfahren
- Persönliche Methoden zur Weitergabe von Informationen aus Teilnahme an der Beteiligungsmaßnahme

#### Dialog

- Einschätzungen zum Dialog zwischen Beteiligten einer Beteiligungsmaßnahme und den Vertretern von Behörde und Betreiber?
- Möglichkeiten Anliegen in geeigneter Weise einzubringen und diskutieren
- Einschätzung zum Austausch und zum Vertrauensverhältnis zwischen den Beteiligten einer Beteiligungsmaßnahme

#### Beteiligung an der Entscheidungsfindung

- Einflussmöglichkeiten auf Planungen, Maßnahmen, Entscheidungen des Betreibers
- Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen der Behörde?

#### Vorschläge zur Optimierung

- Verbesserungsmöglichkeiten für die diskutierte Maßnahme

#### 2. Für Interviews zu formellen Maßnahmen (Scoping, Erörterungstermin)

- Einschätzung zum Ziel der Maßnahme
- Eignung des Zeitpunkts der Maßnahmen
- Eignung und Nutzung von im Vorfeld der Maßnahme verfügbaren Informationen

- Einschätzung zum Dialog zwischen Teilnehmern der Maßnahme sowie Vertretern von Behörde und Betreiber
- Möglichkeiten Fragen, Bedenken, Anregungen einzubringen und Einschätzung zu deren Behandlung
- Einschätzung zum Einfluss der Maßnahme auf das Projekt bzw. die Entscheidungsfindung

### **3. Schnittstellen**

- Einschätzung zur gegenseitigen Beeinflussung formeller und informeller Maßnahmen
- Kompensation von Defiziten
- Optimierungsmöglichkeiten zur Unterstützung formeller Beteiligung durch informelle Maßnahmen

### **4. Risiken des Projekts**

- Einschätzung zu den wesentlichen Risiken des Projekts
- Angemessenheit der Aufmerksamkeit für die wesentlichen Risiken
- Möglichkeiten, die Risiken zu adressieren

## Anhang 2

### Tagesordnung für den Fachworkshop (Arbeitspaket 4)

#### Workshop: Verbesserungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu kerntechnischen Anlagen in Baden-Württemberg am 21.11.2015 in Stuttgart

##### Tagesordnung

Zeit	Thema	Wer
<b>ab 10:30 Kaffeempfang</b>		
10:45 – 11:00	Begrüßung	Umweltministerium
	Vorstellungsrunde	alle
	Kurze Einführung	Öko-Institut
<b>Teil I: Erfahrungsaustausch</b>		
11:00 – 11:30	Überblick über die Beteiligungsmaßnahmen	Umweltministerium
	konkrete Nachfragen	alle
11:30 – 12:30	Erfahrungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	alle
<b>12:30 bis 13:15 Mittagsimbiss</b>		
<b>Teil II: Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen</b>		
13:15 – 13:45	Brainstorming zu Verbesserungsvorschlägen	alle
13:45 – 14:45	Diskussion der Vorschläge	alle
14:50 – 15:00	Ausblick	Öko-Institut