



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT

Erfahrungen mit Verfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung

Gerrit Niehaus

Thesen

- Der Abbau der Atomkraftwerke ist ein Schritt zur Vollendung des Atomausstiegs. Das Risikopotenzial, das der entscheidende Grund für das Ausstiegsgesetz von 2002 war, ist die Möglichkeit der Kernschmelze mit katastrophalen Folgen. Es besteht mit der Einstellung des Leistungsbetriebs und der Auslagerung der Brennelemente nicht mehr.
- Der Abbau der Atomkraftwerke ist eine „normale“ Überwachungsaufgabe eines „normalen“ Risikopotenzials einer großen Industrieanlage. Die Risikowahrnehmung ist jedoch weiterhin geprägt von laufenden Atomkraftwerken. Es entsteht sogar der Eindruck, dass Bedenken im Zusammenhang mit dem Abbau der Atomkraftwerke sogar in den Kreisen der örtlichen Bevölkerung bestehen, die einer Laufzeitverlängerung, also einer Steigerung des Risikopotenzials positiv gegenüberstanden. Eine solche Beurteilung des Risikopotenzials macht Transparenz des behördlichen Handelns und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung besonders wichtig aber auch besonders schwierig.
- Die Beteiligungsziele sind
 - einen möglichst großen Teil der Bevölkerung über realistische Risiken einer möglichen Schädigung, die Arbeit der Überwachungsbehörde und fachliche und rechtliche Zusammenhänge zu informieren,
 - in einen Dialog auf Augenhöhe mit den Betroffenen zu kommen,
 - ihnen die Möglichkeit geben, ihre Anliegen einzubringen und deren Behandlung zu verfolgen.
- Ausgesprochenes Ziel der Beteiligung ist nicht, „Vertrauen“ zu schaffen. Zur Transparenz gehört es auch, über Tatsachen zu informieren, die nicht vertrauensfördernd

sind. Erst dadurch kann im Ergebnis Vertrauen in die Überwachungsbehörde begründet werden.

- In einem Genehmigungsverfahren, das nach Recht und Gesetz die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen prüft, kommt von den Stufen der Beteiligung mit 1. Information, 2. Konsultation und 3. Mitentscheidung letztere nicht in Betracht.
- Das bedeutet nicht, dass die Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit keine Rolle spielen. Im Gegenteil. Sie müssen bei der Entscheidung nachvollziehbar einbezogen werden und können durchaus zusätzliche relevante Erkenntnisse bringen. Beteiligung dient nicht nur dem rechtlichen Gehör der Betroffenen sondern auch der Qualität der behördlichen Entscheidung.
- Mitentscheidung als Verantwortungsübernahme durch letztlich nicht verantwortliche Beteiligungsgremien wäre in einem demokratischen Rechtsstaat fragwürdig. Gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament muss die Regierung verantwortlich sein und darf sich nicht durch Verweis auf Beteiligungsgremien entlasten können.
- Eine Auswahl unterschiedlicher Planungsalternativen gibt es im Genehmigungsverfahren zum Abbau der Atomkraftwerke praktisch nicht. Die Wahl zwischen Abbau und „sicherem Einschluss“ liegt nach derzeitiger Rechtslage allein in der Hand des Anlagenbetreibers.
- Der „sichere Einschluss“, dessen Möglichkeit Ausdruck des früheren Förderzweck des Atomgesetzes ist, ist (mit Ausnahme des vorübergehenden Einschlusses einzelner Anlagenteile) insbesondere abzulehnen, weil
 - der Abbau der Anlage nach Jahrzehnten rechtlich nicht verpflichtend und aufgrund des nicht mehr vorhandenen Personals mit Anlagenkenntnis schwierig sein wird,
 - der sichere Einschluss umfangreiche Umrüstmaßnahmen erfordert, die gleichwohl aufgrund der in Jahrzehnten eintretenden Alterung nicht den Abschluss von der Umwelt wie in einem geologischen Tiefenlager gewährleisten können,
 - umfangreiche Arbeiten vorzunehmen und ein großer Teil der Bauteile auszubauen sind, die dann entsorgt werden müssen, so dass der vermeintliche Vorteil des langjährigen Ausschlusses von Transporten nicht besteht,
 - voraussichtlich die zum sicheren Einschluss notwendigen Maßnahmen zu einer höheren Strahlenbelastung des Personals führen werden als bei einem Abbau.

Das mit dem *Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung* vorgesehene grundsätzliche Verbot des „sicheren Einschlusses“ ist deshalb zu begrüßen.

- Der Glaubwürdigkeit der Genehmigungsbehörde tut es nicht gut, ohne dass sie etwas daran ändern kann, wenn aufgrund rechtlicher Vorgaben für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbare Verfahrensgestaltungen zustande kommen. Rechtsänderungen sind erforderlich.
- Beispiel:
Lager für schwach- und mittelaktive Abfälle und Behandlungseinrichtungen werden für den Abbau am Standort benötigt, können aber in eigenständigen Verfahren genehmigt werden, die keiner förmlichen UVP und damit keiner förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen. Falls sie jedoch aus besonderen Gründen (z.B. standortfremde Abfälle) doch UVP-pflichtig sind, findet nach dem Atomgesetz nur eine schriftliche Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Damit kann es dazu kommen, dass weder im Erörterungstermin des Abbauprozesses noch in einem eigenständigen Erörterungstermin die genannten Vorhaben mit den Einwendenden förmlich durchgesprochen werden.
- Rechtlich nicht vorgesehene Beteiligungen können zwar durch informelle Beteiligungen ersetzt werden. Dagegen steht allerdings regelmäßig der diffuse Vorwurf fehlender „Verbindlichkeit“ im Raum, selbst wenn die informellen Formate eine weitgehendere Beteiligung ermöglichen.
- Beispiel:
Im Verfahren zur 1. Genehmigung des Abbaus des Atomkraftwerks Obrigheim gab es mangels Einwendungen keinen Erörterungstermin, der das gesamte Abbauprozess betreffen hätte. Bei den späteren Genehmigungsschritten konnte man das rechtsförmlich nicht nachholen, weil sich die rechtlich mögliche förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung nur auf den Gegenstand des jeweiligen Genehmigungsschrittes bezogen hätte. Das „Nachholen“ der Erörterung konnte deshalb nur ohne Rechtsgrundlage erfolgen. Das Umweltministerium hat hierzu ein Format entwickelt, das in wichtigen Punkten weit über die formale Öffentlichkeitsbeteiligung hinausging (<https://um.baden-wuerttemberg.de/de/umwelt-natur/kernenergie-und-radioaktivitaet/dokumente/genehmigungsverfahren/kwo/>) und die rechtlichen Nachteile einer förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung für die Betroffenen (Präklusion, inzwischen aufgrund EUGH irrelevant) nicht beinhaltete. Gleichwohl wird

immer wieder behauptet, zum Abbau des Atomkraftwerks Obrigheim habe das Umweltministerium keine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt.

- Die „Unverbindlichkeit“ freiwilliger Öffentlichkeitsbeteiligung wird regelmäßig als Manko deklariert. Hilfreich sind deshalb rechtliche Vorgaben für zusätzliche Beteiligungsformate. Beispiel: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung, Scoping-Termin mit Umweltverbänden und öffentliche Durchführung jeweils aufgrund des neuen Umweltverwaltungsgesetzes BW.
- Es gibt grundsätzlich den Zielkonflikt zwischen Beteiligung zu einem Zeitpunkt, an dem noch nicht alles entschieden ist, und dem Zeitpunkt, an dem umfassende und tiefgehende Informationen über das Vorhaben vorliegen. Die Informationsdichte wird aufgrund der schrittweisen Nachweisführung des Antragstellers und der entsprechenden behördlichen Prüfung immer größer, so dass eine späte Öffentlichkeitsbeteiligung fundierter sein kann. Da es im Genehmigungsverfahren zum Abbau eines Atomkraftwerkes weniger Raum für die Diskussion unterschiedlicher Varianten als in einem Planfeststellungsverfahren gibt, ist hier allerdings der Aspekt der frühzeitigen öffentlichen Einflussnahme auf die Planung weniger relevant. Wichtiger dürfte es den Betroffenen sein, dass die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden. Die Diskussion dazu erfordert detailliertere Unterlagen. Deshalb ist ein späterer Zeitpunkt für den Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung mit Auslegung der Unterlagen sinnvoll. Der Überblick über das Vorhaben muss trotz Unterlagenfülle ebenfalls gewährleistet werden.
- Zentraler Punkt im Genehmigungsverfahren auch mit Blick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung ist, dass die relevanten Fragen im Genehmigungsverfahren entscheiden werden und nicht in die Aufsichtsverfahren verlagert werden. Zwar findet im Aufsichtsverfahren eine qualifizierte Prüfung zur Freigabe von Abbaumaßnahmen statt, aber wenn der Rahmen für diese sogenannten attestierenden Freigaben (BVerwG) nicht in der Genehmigung festgelegt ist, wurde die Frage zuvor nicht im öffentlichen Genehmigungsverfahren hinreichend abgearbeitet. Dass die Prüfung von Genehmigungsvoraussetzungen nicht in die Aufsicht verlagert werden darf, ist eine besondere Herausforderung für das Abbauverfahren. Denn es wird nicht ein festgelegter Zustand sondern der Ablauf eines Veränderungsprozesses genehmigt.
- Ein Entzug wichtiger Prüfungspunkte aus dem öffentlichen Genehmigungsverfahren liegt auch vor, wenn der Abbau materiell schon vor der Genehmigung und damit ohne Genehmigung beginnt. Dies kann dadurch geschehen, dass ein enger, in der

Errichtungsgenehmigung zugrunde gelegter Anlagenbegriff angewendet wird. Die Genehmigung ist jedoch für den Abbau der Anlage und nicht für den der „genehmigten“ Anlage erforderlich. Deshalb darf auch eine ungenehmigte Anlage (Beispiel: Müllheim-Kärlich) nur mit Genehmigung abgebaut werden.

- Die frühzeitige Beantragung des Abbaus der noch laufenden Atomkraftwerke ermöglicht den Beginn des Abbaus unmittelbar nach der Einstellung des Leistungsbetriebs. Das eröffnet auch die Möglichkeit früherer Abschaltungen, die im Hinblick auf das eigentliche Risikopotenzial der Atomkraftnutzung zu begrüßen wären. Die Fortgeltung der Brennelementsteuer wäre ein ökonomischer Anreiz zur früheren Abschaltung. Andererseits ist es eine Herausforderung für Betreiber und Überwachungsbehörde, dass die Sicherheit des Leistungsbetriebs nicht durch Heranziehung des dafür erforderlichen Personals für die Planung des Abbaus beeinträchtigt wird.
- Aus ökologischen Gründen und im Hinblick auf eine angemessene Behandlung von Risiken ist es erforderlich, dass beim Abbau nur Abfallstoffe in die aufwändige Endlagerung kommen, die radioaktiv belastet sind. Deshalb hat der Betreiber im gesellschaftlichen Interesse höchste Anstrengungen zu unternehmen, möglichst viel Abfallmaterial so zu behandeln, dass es nach den Bedingungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes wiederverwertet oder konventionell entsorgt werden kann. Der Entwurf des neuen Entsorgungsübergangsgesetzes verstärkt die entsprechende Pflicht des Betreibers dadurch, dass der Bund die Abfälle nur übernimmt, soweit sie nicht freigebbar sind.
- Die Akzeptanz an den Standorten der annahmeverpflichteten Deponien ist gering, weil die Abfälle mit dem Makel ihrer Herkunft aus einem Atomkraftwerk behaftet sind. Auch insoweit stehen tatsächliches Risiko und Risikowahrnehmung in einem krassen Widerspruch. Aufgrund der niedrigen und streng kontrollierten Freigabewerte sind Abfälle aus Atomkraftwerken so wenig belastet, dass von der normalen Radioaktivität aus der Umwelt und der zivilisatorischen Belastung ein Vielfaches an Risiko ausgeht. Damit ist eine Deponie selbst dort, wo freigemessene Abfälle eingebaut sind, weit weniger „radioaktiv“ als ein konventionell gedüngter Acker.
- Das Umweltministerium hat trotz der bestehenden Kontrollen, die bisher in keinem Fall versagt haben, mit den Landkreisen eine Handlungsanleitung erarbeitet, die das Kontrollsystem bis zur Grenze des Angemessenen verstärkt (z.B. 100%-Kontrolle statt 10%-Kontrolle durch den unabhängigen atomrechtlichen Sachverständigen, Ka-

meraaufzeichnung des Freimessvorgangs, Nachprüfung durch zusätzliche Sachverständige der Deponiebetreiber auf dem Gelände des Atomkraftwerks).

- Das Umweltministerium nimmt seine Überwachungsaufgabe ernst. Das führte z.B. zur Verhängung des Deponierungsmoratoriums für freigemessene Abfälle in Baden-Württemberg. Denn der Hinweis einer Bürgerinitiative (siehe oben – Stichwort: Qualitätssicherung durch Öffentlichkeit) hat das Problem aufgebracht, dass die mögliche Belastung aufgrund der landwirtschaftlichen oder Wohnungsnachnutzung einer stillgelegten Deponie nicht berechnet war. Da diese Nachnutzung aber abfall- und bodenschutzrechtlich nicht für immer ausgeschlossen ist, haben wir die Anlieferung bis zum Nachweis der Unschädlichkeit der denkbaren Nachnutzung nicht zugelassen. Das haben wir auch sofort öffentlich gemacht, obwohl dadurch eine Lücke im System, also ein Fehler auf unserer behördlichen Seite deutlich wurde, der das Vertrauen nicht erhöht hat (siehe oben).