Dr. sc. pol. Wolfgang M. Weißleder
Notar ■ Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Arbeitsrecht

Prof. Dr. Wolfgang Ewer
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Angelika Leppin
Rechtsanwältin ■ Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Marcus Arndt
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Marius Raabe
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Gyde Otto
Rechtsanwältin ■ Fachanwältin für Arbeitsrecht

Dr. Gunnar Postel
Rechtsanwalt

Dr. Alexander Behnsen
Rechtsanwalt

Dr. Bernd Hoefler
Rechtsanwalt

Bearbeiter/-in:

RA Prof. Dr. Ewer

Unser Zeichen:

171/12 Ew/Ab

Kiel, den

11.04.2013

Rechtsgutachten
zur atomrechtlichen Zulässigkeit des Betriebs der
Urananreicherungsanlage in Gronau

erstattet von

Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

im Auftrag des

Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk
des Landes Nordrhein-Westfalen

Inhaltsübersicht

A.	Sachverhalt/Anlass der Erstellung des Gutachtens	4
B.	Gutachtenfragen	11
C.	Rechtslage	11
I.	Gutachtenfrage 1	12
1.	Pflichtwiderruf der atomrechtlichen Genehmigung der UAG	12
a)	Möglichkeit eines Pflichtwiderrufs nach § 17 Abs. 4 AtG	12
b)	Möglichkeit eines Pflichtwiderrufs nach § 17 Abs. 5 AtG	13
aa)	Erhebliche Gefährdung von Beschäftigten, Dritter oder der Allgemeinheit	13
bb)	Keine Möglichkeit nachträglicher Abhilfe	22
cc)	Zwischenergebnis	22
2.	Möglichkeit eines Ermessenswiderrufs nach § 17 Abs. 3 AtG	23
a)	Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 1 AtG	23
b)	Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG	24
c)	Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG	24
aa)	Späterer Wegfall der Genehmigungsvoraussetzungen	24
(1)	Zuverlässigkeit der Antragsteller/Zuverlässigkeit und Fachkunde der verantwortlichen Personen	25
(a)	Allgemeiner atomrechtlicher Zuverlässigkeitsmaßstab	26
(b)	Zuverlässigkeit der Betreiberin der UAG	30
(aa)	Auftreten meldepflichtiger Ereignisse in der UAG	31
(bb)	Rettungskette	33
(cc)	Transporte nach Russland	34
(dd)	Zwischenergebnis	35
(2)	Kenntnisse der sonstigen tätigen Personen	35
(3)	Schadensvorsorge	36
(a)	Gefahr von Flugzeugabstürzen auf das UF ₆ -Lager	37
(b)	Auftreten meldepflichtiger Ereignisse in der UAG	41
(c)	Rettungskette	42
(d)	Gefahren durch Transporte	42
(e)	Zwischenergebnis	43
(4)	Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen	43
(5)	Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter	44
(6)	Kein Entgegenstehen überwiegender öffentlicher Interessen	49
(7)	Zwischenergebnis	50
bb)	Keine Möglichkeit nachträglicher Abhilfe	50
cc)	Zwischenergebnis	53
d)	Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG	54
aa)	Erheblicher Verstoß gegen atomrechtliche Vorschriften/Nichteinhaltung einer nachträglichen Auflage	54
bb)	Keine Abhilfe in angemessener Zeit/Ermessensbetätigung	55
cc)	Zwischenergebnis	56
e)	Sonstige Ermessensfragen bzgl. eines Ermessenswiderrufs nach § 17 Abs. 3 AtG	56
aa)	Grundrechtliche Fragen	57
bb)	Verwaltungsverfahrenssystematische Fragen	61
3.	Ergebnis zu Gutachtenfrage 1	64
II.	Gutachtenfrage 2	65
1.	Regelungsgehalt von § 19a Abs. 1 und 3 AtG	65
2.	Anwendbarkeit von § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG auf § 19a Abs. 1 und Abs. 3 AtG	66
a)	Gesetzeswortlaut	66
b)	Historische Auslegung	67
c)	Systematische Auslegung	69
d)	Teleologische Auslegung	70
3.	Ergebnis zu Gutachtenfrage 2	71
III.	Gutachtenfrage 3	71
1.	Voraussetzungen jeder Anordnung nach § 19 Abs. 3 AtG	72
a)	Verstoß gegen atomrechtliche Vorschriften oder Abweichung vom Genehmigungsbescheid	72

b)	Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter	73
2.	Eingriffsbefugnisse im Falle einer Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 19 Abs. 3 AtG	73
a)	Anordnung einer Betriebseinstellung (§ 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 AtG)	74
b)	Anordnung von Schutzmaßnahmen/Nachträgliche Auflage (§ 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 AtG)	77
c)	Anordnung zur Aufbewahrung oder Verwahrung radioaktiver Stoffe bei einer von der Behörde bestimmten Stelle (§ 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AtG)	78
3.	Ergebnis zu Gutachtenfrage 3	79
IV.	Gutachtenfrage 4	79
V.	Gutachtenfrage 5	80
1.	Anwendungsbereich des § 7d AtG	80
a)	Gesetzeswortlaut	81
b)	Historische Auslegung	81
c)	Systematische Auslegung	83
d)	Teleologische Auslegung	83
e)	Zwischenergebnis	85
2.	Möglichkeit zur Forderung von Risikominimierungsmaßnahmen außerhalb des Anwendungsbereichs von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG	85
3.	Zwischenergebnis	93
4.	Maßnahmen gemäß §§ 17 Abs. 3 bis 5, 19 Abs. 3 AtG	94
VI.	Gutachtenfrage 6	94
1.	Finanzielle Risiken im Falle eines rechtmäßigen Widerrufs	95
a)	Anwendbarkeit des § 18 AtG	95
b)	Voraussetzungen einer Entschädigungspflicht	97
c)	Kein Ausschluss der Entschädigungspflicht	98
aa)	Erlangung der Genehmigung aufgrund unrichtiger Angaben (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 AtG)	98
bb)	Anlasssetzung durch den Genehmigungsinhaber (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 AtG)	99
cc)	Zwingend erforderlicher Widerruf aufgrund erheblicher Gefährdung der Beschäftigten, Dritter oder der Allgemeinheit (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 AtG)	99
dd)	Zwischenergebnis	100
d)	Höhe der Entschädigung	100
aa)	Abwägungsentscheidung	100
bb)	Begrenzung der Entschädigungshöhe durch den Zeitwert der Anlage	104
e)	Ausgleich zwischen Bund und Ländern	109
f)	Zwischenergebnis	110
2.	Finanzielle Risiken im Falle eines rechtswidrigen Widerrufs	110
a)	Amtshaftungsanspruch dem Grunde nach	111
aa)	Handeln eines Beamten im haftungsrechtlichen Sinne	111
bb)	Bestehen einer drittschützenden Amtspflicht	111
cc)	Verletzung einer drittschützenden Amtspflicht	112
dd)	Kausalität zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden	112
ee)	Rechtswidrigkeit/Verschulden	113
ff)	Vorrang des Primärrechtsschutzes	113
gg)	Kein Mitverschulden	114
b)	Anspruchshöhe	115
c)	Anspruch aus enteignungsgleichem oder aufopferungsgleichem Eingriff	116
3.	Ergebnis zu Gutachtenfrage 6	117
VII.	Gutachtenfrage 7	118
1.	Bedeutung für die Anlage bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen	118
a)	Geltung völkerrechtlicher Verpflichtungen des Bundes bzgl. der UAG	118
b)	Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten	124
2.	Bedeutung des Weisungsrechts des Bundes	127
3.	Ergebnis zu Gutachtenfrage 7	131
D.	Zusammenfassung der Ergebnisse	131

A. Sachverhalt/Anlass der Erstellung des Gutachtens

Seit dem Jahre 1985 wird in Gronau die „Urananreicherungsanlage Gronau“ (UAG) betrieben. Es handelt sich hierbei um die einzige kommerzielle Anlage zur Urananreicherung in Deutschland. Betreiberin der Anlage ist die Firma Urenco Deutschland GmbH. Diese ist eine Tochterfirma der Urenco Ltd. mit Sitz in England. Letztere verfügt außerdem über eine Urananreicherungsanlage Almelo (Niederlande), New Mexico (USA) und in Capenhurst (Großbritannien). Die Urenco-Gruppe hat einen Weltmarktanteil von ca. 29%.

Für die Anlage liegen uns insgesamt die folgenden Genehmigungen bzw. Änderungs genehmigungen vor:

- Bescheid Nr. 7/1 UAG nach § 7 AtG vom 31.12.1981 des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen und des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
- 1. Ergänzung zum 1. Teilgenehmigungsbescheid Nr. 7/1 UAG nach § 7 AtG vom 07.07.1983 des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen und des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
- 2. Teilgenehmigungsbescheid nach § 7 AtG (Nr. 7/2 UAG vom 02.07.1984) des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen und des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
- 3. Teilgenehmigungsbescheid nach § 7 AtG (Nr. 7/3 UAG vom 04.06.1985) des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen sowie des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
- 4. Teilgenehmigungsbescheid nach § 7 AtG (Nr. 7/4 UAG vom 18.04.1989) des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen,

- 1. Ergänzung zum 3. Teilgenehmigungsbescheid nach § 7 AtG (Bescheid Nr. 7/3 [1.E] UAG vom 15.03.1991) des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen,
- 5. Teilgenehmigung nach § 7 AtG (Bescheid Nr. 7/5 UAG vom 25.03.1994) des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen
- Veränderungsgenehmigung nach § 7 AtG (Bescheid Nr. 7/Ä1 vom 31.10.1997) des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
- Veränderungsgenehmigung nach § 7 AtG (Bescheid Nr. 7/Ä2 vom 27.11.1998) des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
- 3. Veränderungsgenehmigung nach § 7 AtG (Bescheid Nr. 7/Ä3 UAG vom 22.01.2001) des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen,
- 4. Veränderungsgenehmigung nach § 7 AtG (Bescheid Nr. 7/Ä4 UAG vom 22.09.2003) des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen,
- Genehmigungsbescheid nach § 7 AtG zum Endausbau der Urananreicherungsanlage in Gronau (UAG) (Nr. 7/6 UAG vom 14.02.2005) des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die Arbeiten zur Umsetzung der Genehmigung zum Endausbau sind derzeit noch nicht abgeschlossen. Das Investitionsvolumen zur Umsetzung dieser Genehmigung beträgt zwischen mindestens 700.000.000,00 EUR und bis zu 1.200.000.000,00 EUR. Bezogen auf dieses Investitionsvolumen sind ca. 95% der genehmigten Maßnahmen von der Betreiberin zwischenzeitlich ins Werk gesetzt worden. Die Amortisationszeit dieser Investitionen dürfte der Amortisationszeit von Kernkraftwerken vergleichbar sei und mithin zwischen 30 und 32 Jahren betragen.

Die in der UAG vorgenommene Urananreicherung erfolgt im Zentrifugenverfahren (Gaszentrifugen mit dem Verfahrensmedium UF_6). Hierbei wird der Gewichtsunterschied zwischen den Uranisotopen Uran 235 und Uran 238 genutzt, um diese teilweise zu trennen (Anreicherung). Dies geschieht in der Weise, dass in das luftleer gepumpte Zentrifugengehäuse gasförmiges UF_6 (Feed) eingespeist wird. Im Zentrifugengehäuse befindet sich ein sich mit hoher Geschwindigkeit drehender zylinderförmiger Rotor. Letzterer reißt das gasförmige UF_6 mit. Die herrschenden Zentrifugalkräfte bewirken dann, dass das schwerere Uran 238 an den Rand des Rotors gepresst wird, während das leichtere Uran 235 sich in der Mitte des Rotors an dessen Achse konzentriert. Das Gas in Wandnähe enthält daher mehr Uran 238 als das in der Nähe der Achse des Rotors befindliche Gas. Das abgereicherte UF_6 (Tails) strömt dann an der Rotorwand entlang zum oberen Ende der Zentrifuge. Das angereicherte UF_6 (Product) strömt entlang der Rotorachse zum unteren Ende der Zentrifuge. Hier wird es durch hakenförmige Röhrchen entnommen. Die insofern erforderliche Gasbewegung kann z. B. durch ein Temperaturgefälle entlang der Achse der Zentrifuge bewirkt werden. In einer Zentrifuge befinden sich bei einem solchen Vorgang wenige Gramm Uran.

Der genaue Prozessablauf stellt sich dabei so dar, dass aus den Feed-Behältern zunächst Leichtgase wie Luftreste und HF aus den angelieferten Feed-Behältern abgesaugt werden. Anschließend wird das feste UF_6 mit elektrisch beheizter Warmluft auf ca. 70°C erhitzt. Dies führt zu einer vollständigen Verflüssigung des Behälterinhalts der Dampfdruck des UF_6 wird dann zur Einspeisung über die Temperatur auf 1,8 bar geregelt. Bei neueren Einspeisesystemen werden die physikalischen Parameter so eingestellt, dass das gasförmige UF_6 direkt durch Sublimation aus der festen Phase erzeugt wird. Nach mehreren Druckreduzierungen auf wenige Millibar wird das gasförmige UF_6 bei Raumtemperatur in die Zentrifugenkaskaden eingespeist. Hierin erfolgt der beschriebene Trennungsvorgang in einen an- und einen abgereicherten Teil. Bei sehr niedrigem Druck werden anschließend das an- und das abgereicherte UF_6 aus den Kaskaden entnommen. Zum weiteren Transport in die Transportbehälter erfolgt eine Druckerhöhung. Schließlich werden die Arbeitsschritte zu Mischung, Homogenisierung, Lagerung und Versand von Tails und Product vorgenommen,

Quelle: „Urananreicherungsanlage Gronau, Kurzbeschreibung des Endausbaus und der voraussichtlichen Auswirkungen auf die Umgebung“, Urenco Deutschland, Stand: Dezember 2002.

Abnehmer des angereicherten Urans (Product) sind Brennelementefabriken. Dort wird das Material in Brennstäbe einbezogen, die ihrerseits in Kernkraftwerken Verwendung finden. Weniger als 10 % des angereicherten Urans wird derzeit in Deutschland verwendet. Der weitaus überwiegende Teil wird in das Ausland exportiert, insbesondere nach Asien und Amerika. Die Steuerung, welche Anlagen des Urenco-Konzerns welche Materialien produzieren erfolgt durch den britischen Mutterkonzern.

Ziel des Verfahrens ist eine Steigerung des Uran 235-Gehalts gegenüber dessen Gehalt in Natururan auf einen höheren Anreicherungsgrad: Der Anteil von Uran 235 in dem in der Natur vorkommenden Uranerz (Natururan) beträgt 0,711%. Dieser Wert soll auf ca. 4,5% gesteigert werden. Da dieser gewünschte Anreicherungseffekt nicht in einer Zentrifuge allein erreicht werden kann, werden mehrere Zentrifugen hintereinander geschaltet. Dabei werden mehrere Zentrifugen sowohl parallel als auch hintereinander geschaltet betrieben („Kaskadenschaltung“).

Das in der UAG verwendete Uran ist nur schwach radioaktiv. Es hat eine lange Halbwertszeit und zerfällt unter Aussendung von Alpha-, Beta- und Gamma-Strahlung gemäß den natürlichen Zerfallsketten von Uran 238 und Uran 235 langsam zu Blei. Gegenüber der nur geringeren Gefährlichkeit durch die schwache Radioaktivität liegen die Gefahren dieses Materials v. a. in seiner Chemotoxizität. Eine Kernspaltung findet in der UAG nicht statt. Dementsprechend ist das Gefährdungspotenzial der Anlage ein anderes als das eines Kernkraftwerks. Ein signifikantes Strahlungsrisiko geht von der UAG nicht aus. Abgesehen vom Lager ist die von der Anlage ausgehende Direktstrahlung zu vernachlässigen. Das Strahlungspotenzial eines Kernkraftwerks ist um ein Vielfaches höher. Dies gilt auch für den Fall einer Anlagenstörung aufgrund eines Stromausfalls. In diesem Falle fällt die UAG in einen sicheren Zustand, anders als ein Kernkraftwerk (wegen der Notwendigkeit von Nachkühlung und Wärmeabfuhr). Anders als in Kernkraftwerken wird das in der UAG verwendete Natururan auch nicht durch Kernspaltung zu hoch radioaktivem Material. Dies setzt eine erst im Zuge der Kernspaltung einsetzende Erhöhung des Neutronenflusses voraus. Solche findet aber nur in Kernkraftwerken statt. Eine ungewollte Kettenreaktion (Kritikalität) ist zwar theoretisch auch in der UAG nicht auszuschließen. Aufgrund der Massenbegrenzung des angereicherten Materials, dessen geometrischer Anordnung sowie der Moderationskontrolle sind jedoch keine aktiven Maßnahmen zu deren Verhinderung notwendig, etwa die Sicherstellung der Abschaltbarkeit.

Gegen Flugzeugabstürze hat die Betreiberin zahlreiche risikomindernde Maßnahmen ergriffen. Das Risiko eines Absturzes und der Freisetzung von Stoffen in der Anlage liegt primär nicht in einem besonderen Strahlungsrisiko, sondern im chemotoxischen Bereich. Uran ist als Schwermetall sehr giftig. UF_6 ist darüber hinaus ätzend. Im Falle einer Zersetzung ist auch HF ätzend. Uranverbindungen sind demgegenüber nur schwach radioaktiv. Ein Gesundheitsrisiko für Menschen besteht daher im Falle einer Freisetzung primär aufgrund der Chemotoxizität, weniger jedoch aufgrund der Strahlung.

In den 1990er Jahren lieferte die Betreiberin der Anlage im Rahmen langfristiger Verträge Tailsmaterial aus der UAG zur Wiederanreicherung auf Natururankonzentration an die russische Firma TENEX. Das von der Firma TENEX angereicherte UF_6 wurde in der UAG wiederum als Feed-Material eingesetzt und weiter angereichert. Das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen holte diesbezüglich beim TÜV – Arbeitsgemeinschaft Kerntechnik West – ein Kurzgutachten ein, ob das von der TENEX an die UAG gelieferte Material tatsächlich wiederangereichertes UF_6 -Tailsmaterial war. Dieses am 10.09.1997 erstattete Gutachten untersuchte die erste aus Russland zurückgenommene Materiallieferung und kam zu dem Ergebnis, dass es sich bei den von der Firma TENEX gelieferten Feeds um wiederangereichertes Tailsmaterial handelte. In einem Schreiben vom 22.11.1995 an das gleiche Landesministerium bestätigte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Vorfeld der geplanten Lieferung abgereicherten UF_6 -Tails an die Firma TENEX und der dortigen Wiederanreicherung auf eine Uran 235-Konzentration wie in Natururan (Natururanäquivalent), dass mit dem Anreicherungsvertrag zwischen der Urenco Deutschland GmbH und der TENEX keine gegen internationale Regeln, Standards oder Verpflichtungen verstoßende Entsorgung von Reststoffen verbunden sei. Ferner wurde bestätigt, dass der Verbleib der anfallenden Tails beim Anreicherer (TENEX) der internationalen Praxis entspreche und die am Ort der russischen Anreicherungsanlage in Jekaterinburg bzw. in Angarsk vorgesehene Tails-Lagerungen die internationalen Anforderungen erfülle. Bundesaufsichtlich stellte das Bundes-Umweltministerium fest, dass die Ausfuhr des bei der UAG lagernden abgereicherten Urans zur weiteren Verwertung in Russland zulässig sei. Bedenken gegen die Ausfuhr wurden nicht erhoben. Auch wurde u. a. festgestellt, dass die Rücknahme des auf Natururanäquivalent angereicherten Urans durch die Urenco Deutschland GmbH durch das deutsch-sowjetische Zusatzabkommen von

1987 und den Notenwechsel (DR 6453 vom 30.05.1995) bezüglich der nach den Nuclear Suppliers' Guidelines notwendigen Zusicherungen geregelt sei.

Die Staatsanwaltschaft Münster hat mittlerweile ein gegen Verantwortliche der Urenco Deutschland GmbH eingeleitetes Strafverfahren wegen fehlenden hinreichenden Tatverdachts gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt. Die Staatsanwaltschaft hat dabei festgestellt, dass es sich bei dem nach Russland verbrachten UF₆ nicht um Abfall im Sinne des § 326 Abs. 2, Abs. 1 Nr. 3 StGB oder im atomrechtlichen Sinne handelte.

Im Zuge des Betriebs der UAG kam es seit dem 15.08.1985, dem Tag der Inbetriebnahme der Anlage, zu insgesamt 24 meldepflichtigen Ereignissen. Davon wurden zwei Ereignisse in die Kategorie 1 der International Nuclear Event Scale (INES-Skala) eingeordnet, die übrigen 22 Ereignisse in die Kategorie 0 der INES-Skala (sofern diese bereits als Einordnungsskala existierte). Als Ereignisse der Kategorie 1 werden „Störungen“ (Anomaly) eingeordnet. Dies erfordert eine Abweichung vom normalen Betrieb der Anlage, wobei die Nichtbehebung der Problemquelle allenfalls zu einem höherstufigen Folgeereignis führen könnte. Als Ereignisse der Kategorie 0 werden „Ereignisse ohne oder mit geringer sicherheitstechnischer Bedeutung“ (Below scale – No safety significance) eingeordnet. Solche Ereignisse haben keine oder nur sehr geringe sicherheitstechnische Bedeutung. Bei den als Kategorie 1-Ereignisse eingeordneten Ereignissen handelt es sich um eine Leckage eines Abwassersammelbehälters aus der Behälterdekontamination am 17.10.1993 sowie eine Leckage an der Behälterdekontamination mit Kontamination der Bodenwanne mit uranhaltiger Lösung am 25.07.2006.

Die Betreiberin der UAG hat die meldepflichtigen Ereignisse nach Auskunft der zuständigen Behörden ordnungsgemäß abgearbeitet. Die Atomaufsicht hat die von der Betreiberin aus den meldepflichtigen Ereignissen getroffenen Maßnahmen gegen eine Wiederholung unter Hinzuziehung unabhängiger Sachverständigen und Beteiligung von Behörden überprüft. Anforderungen an das Sicherheitsmanagement sind kontinuierlich optimiert worden. Anlagenteile, die von meldepflichtigen Ereignissen betroffen waren, wurden von der Betreiberin für den notwendigen Zeitraum selbständig außer Betrieb genommen. Nach Auskunft der zuständigen Behörden entspricht die Anlage auch den letzten Sicherheitsanforderungen für Kernbrennstoffversorgungsanlagen. Die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik getroffenen Vorsorgemaßnahmen gegen Schäden werden im Hinblick auf ein Erfordernis von Verbesserungsmaßnah-

men regelmäßig überprüft. Für die Anlage existieren Notfallpläne, die alle drei Jahre aktualisiert werden. Dies geschieht in Zusammenarbeit mit den Behörden, die auch die Entwicklung in anderen Anlagen dieser Art weltweit beobachten. Die Anlage verfügt weiterhin über eine seismische Instrumentierung, wie sie noch nicht einmal in den meisten europäischen Kernkraftwerken vorhanden ist. Bußgeldbescheide oder Ordnungsverfügungen gegen die Betreiberin aufgrund fehlerhafter Betriebsabläufe oder Weigerung zur Umsetzung behördlicher Vorgaben sind während des gesamten Betriebszeitraums der Anlage nicht ergangen.

Wegen der Ereignisse um den im Anschluss an ein Seebeben mit anschließendem Tsunami in Japan aufgetretenen Unfall im Kernkraftwerk „Fukushima I“ wurde von der Landesregierung die periodische Sicherheitsüberprüfung um 2 Jahre vorgezogen. Im Zuge der von der Bundesregierung und dem Bundesgesetzgeber eingeleiteten „Energiewende“ wurden politische Forderungen laut, die Urananreicherung am Standort in Gronau einzustellen. Eine Betriebseinstellung ist nicht gesetzlich durch die 13. AtG-Novelle geregelt. Eine auf die Einbeziehung aller Brennstoffkreislaufanlagen in einen bundesgesetzlichen „Atomausstieg“ gerichtete Bundesratsinitiative des Landes Nordrhein-Westfalen fand keine Mehrheit.

Von Gegnern der Anlage wurde und wird argumentiert, eine Energiewende ohne Verzicht auf Urananreicherung in Deutschland sei letztendlich keine Energiewende. Es sei durchaus möglich, das bestehende atomrechtliche Instrumentarium in legaler Weise zu nutzen, um im Verwaltungswege eine Einstellung der Urananreicherung zu erreichen. Auch der Koalitionsvertrag der die Landesregierung der aktuellen Wahlperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen tragenden Parteien sieht vor, den Betrieb der UAG rechtssicher zu beenden.

Inwieweit eine solche Möglichkeit besteht bzw. inwieweit ein Einschreiten gegen die Urananreicherungsanlage auf Basis des geltenden Rechts ggf. auch nicht möglich ist, ist Gegenstand dieses Rechtsgutachtens. Dieses wurde ursprünglich noch vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegeben. Nach dessen Aufteilung in zwei Ministerien mit unterschiedlichen Geschäftsbereichen fungiert als Auftraggeber nunmehr das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen.

B. Gutachtenfragen

Vor diesem Hintergrund sind wir beauftragt, in diesem Rechtsgutachten die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Ist eine Beendigung der Urananreicherung auf der Grundlage des geltenden Rechts durch Aufhebung der atomrechtlichen Genehmigungen für die Urananreicherungsanlage Gronau möglich; liegt insbesondere einer der Gründe für einen Widerruf nach § 17 Abs. 3 bis 5 AtG vor?
2. Ist § 17 Abs. 3 Ziff. 4 AtG auf die für die Urananreicherungsanlage relevante Sicherheitsüberprüfung nach § 19a Abs. 3 AtG anwendbar?
3. Kommen Eingriffsbefugnisse nach § 19 Abs. 3 AtG in Betracht; wenn ja, in welchem Umfang?
4. Bestehen Zweifel gegen die Zuverlässigkeit des Betreibers der Anlage; wenn ja, in welchem Maße?
5. Inwieweit kann im Hinblick auf die Ergebnisse der Sicherheitsüberprüfung § 7d AtG greifen und inwieweit können neben § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG weitergehende Maßnahmen zur Risikominderung für die Allgemeinheit gefordert werden?
6. Mit welchen finanziellen Risiken aufgrund der Pflicht zu angemessener Entschädigung ist im Falle eines Widerrufs der Genehmigung zur Urananreicherung zu rechnen bzw. welche Kriterien gelten für mögliche Unter- bzw. Obergrenzen einer Entschädigung?
7. Welche Bedeutung haben das Weisungsrecht des Bundes sowie für die Anlage bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen für die Frage eines Widerrufs der Genehmigung zur Urananreicherung?

C. Rechtslage

Auf die einzelnen Gutachtenfragen ist wie folgt zu antworten.

I. Gutachtenfrage 1

Gutachtenfrage 1 lautet:

Ist eine Beendigung der Urananreicherung auf der Grundlage des geltenden Rechts durch Aufhebung der atomrechtlichen Genehmigungen für die Urananreicherungsanlage Gronau möglich; liegt insbesondere einer der Gründe für einen Widerruf nach § 17 Abs. 3 bis 5 AtG vor?

§ 17 Abs. 3 bis 5 AtG enthält ein System aus unterschiedlichen Widerrufsgründen. Während

- § 17 Abs. 4 und 5 AtG gebundene Entscheidungen enthalten, mithin normieren, dass bei Erfüllung der darin normierten Voraussetzungen der Widerruf der atomrechtlichen Genehmigung zwingende Folge daraus ist, ohne dass der Behörde ein Ermessen zukommt,

normiert

- § 17 Abs. 3 AtG eine Ermessensentscheidung, wonach eine Genehmigung bei Erfüllung der dort geregelten Voraussetzungen widerrufen werden kann, aber nicht zwingend widerrufen werden muss.

1. Pflichtwiderruf der atomrechtlichen Genehmigung der UAG

a) Möglichkeit eines Pflichtwiderrufs nach § 17 Abs. 4 AtG

Gemäß § 17 Abs. 4 AtG sind Genehmigungen zu widerrufen, wenn die Deckungsvorsorge nicht der Festsetzung nach § 13 Abs. 1 AtG entspricht und der zur Deckungsvorsorge Verpflichtete eine der Festsetzung entsprechende Deckungsvorsorge nicht binnen einer von der Verwaltungsbehörde festzusetzenden angemessenen Frist nachweist. Die in § 13 Abs. 1 AtG geforderte Deckungsvorsorge stellt nach der dort genannten Legaldefinition die Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadenersatzverpflichtungen dar. Uns ist nicht ersichtlich, dass eine solche von der Betreiberin der UAG nicht nachgewiesen wäre. Ein Widerruf der atomrechtlichen Genehmigung der UAG nach § 17 Abs. 4 AtG kommt daher nach unserem derzeitigen Informationsstand nicht in Betracht.

b) Möglichkeit eines Pflichtwiderrufs nach § 17 Abs. 5 AtG

Gemäß § 17 Abs. 5 AtG sind Genehmigungen oder allgemeine Zulassungen zu widerrufen,

- wenn dies wegen einer erheblichen Gefährdung der Beschäftigten, Dritter oder der Allgemeinheit erforderlich ist

und

- nicht durch nachträgliche Auflagen in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen werden kann.

aa) Erhebliche Gefährdung von Beschäftigten, Dritter oder der Allgemeinheit

Wann die für einen Pflichtwiderruf erforderliche erhebliche Gefährdung von Beschäftigten, Dritten oder der Allgemeinheit i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG vorliegt, ist nach wie vor nicht vollständig geklärt. Unstrittig dürfte jedoch sein, dass nicht schon jedes Schadensrisiko bzw. jede nachteilige Entwicklung in diesem Bereich für einen solchen Widerruf ausreicht. Ausgehend vom einheitlichen Vorsorgebegriff ist schon die tatbestandliche Beschränkung in § 17 Abs. 5 AtG auf „erhebliche Gefährdungen“ als Korrektiv eines weiten Gefahrenbegriffs anzusehen. Insbesondere aufgrund der zwingenden Rechtsfolge in Gestalt eines Genehmigungswiderrufs und damit aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist eine Bewertung der Erheblichkeit des Gefährdungsrisikos erforderlich,

OVG Schleswig, Urteil vom 03.11.1999 – 4 K 26/95 –, juris (Rz. 156).

Ausgangspunkt, welche Gefährdung i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG als erheblich anzusehen ist, ist zunächst die vom Bundesverfassungsgericht zur bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge entwickelte Rechtsprechung,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 –, BVerfGE 49, S. 89, 143 („Kalkar I“)

die später vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt und zum einheitlichen Vorsorgebegriff in beiden Aufgabenbereichen weiterentwickelt wurde,

BVerwG, Urteil vom 19.12.1985 – 7 C 65/82 –, BVerwGE 77, S. 300, 315 („Whyl“).

Schon hieraus folgt, dass im Interesse einer umfassenden Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG bei Entscheidungen nach § 17 Abs. 5 AtG auch solche Schadensmöglichkeiten in Betracht zu ziehen sind, die sich nur deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach derzeitigem Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, und daher insoweit keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotenzial besteht. Insofern ist bei Entscheidungen nach § 17 Abs. 5 AtG grundsätzlich auch jede Gefährdung in Betracht zu ziehen,

„die das bei der Genehmigung angenommene, nach dem Maßstab praktischer Vernunft zu tolerierende Restrisiko erheblich übersteigt“,

so ausdrücklich OVG Schleswig, Urteil vom 03.11.1999 – 4 K 26/95 –, juris (Rz. 156); vgl. auch Schneider, in: Schneider/Steinberg, Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1999, S. 125; Haedrich, Atomgesetz, Kommentar, 1986, § 17, Rn. 14; Ossenbühl, Bestandsschutz und Nachrüstung von Kernkraftwerken, S. 90.

Teilweise wird aus dem Merkmal der „erheblichen Gefahr“ sogar abgeleitet, dass ein Widerruf nach § 17 Abs. 5 AtG nur im Falle des Bestehens einer akuten Gefahr möglich sei. Es müsse den in der Norm genannten Personenkreis unmittelbar ein Schaden durch den Betrieb des Kernkraftwerks drohen,

OVG Münster, Urteil vom 19.12.1988 – 21 AK 8/88 –, veröffentl. ausschl. in juris (Leitsatz 3).

Auch wenn diese sehr enge Auslegung der Norm durch das OVG Münster in der Literatur teilweise auf Kritik gestoßen ist, geht aber auch diese davon aus, dass das Merkmal der Erheblichkeit nach § 17 Abs. 5 AtG ernst zu nehmen ist und eine gesteigerte Gefahr zu fordern ist. Ein bloßes Besorgnispotenzial ist für einen Genehmigungswiderruf nach § 17 Abs. 5 AtG keinesfalls ausreichend,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 91, 93.

Gemessen an diesem Maßstab kann nicht davon ausgegangen werden, dass von der UAG Gefährdungen i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG ausgehen. Es ist jedenfalls nicht erkennbar, dass die Anlage aufgrund ihrer Auslegung oder aufgrund ihres Betriebs oder des Verhaltens der Betreiberin Gefährdungen erzeugt, die über das nach dem Maß praktischer Vernunft hinnehmbare Restrisiko erheblich hinausgehen.

Die Auslegung der Anlage ist anders als z. B. die eines Kernkraftwerks. In der UAG findet keine Kernspaltung und keine nukleare Kettenreaktion statt. Das in der Anlage verwendete Uran ist lediglich schwach radioaktiv. Insofern geht von der UAG schon auslegungsbedingt bzw. aufgrund des darin eingesetzten Materials keine signifikante Strahlengefahr aus, insbesondere keine, die i. S. der zitierten Rechtsprechung erheblich über der bei Genehmigung der Anlage angenommenen Gefährdung liegt. Das Strahlungspotenzial eines Kernkraftwerks ist beispielsweise erheblich höher. Dies resultiert auch daraus, dass aufgrund der dortigen Kernspaltung das eingesetzte Uran dort zu hoch radioaktivem Material wird, da erst die Kernspaltung die dazu notwendige Erhöhung des Neutronenflusses einsetzen und zahlreiche stark radioaktive Spaltprodukte und Transurane entstehen lässt. Auch dies findet in der UAG hingegen nicht statt.

Auch aufgrund der seit Inbetriebnahme der Anlage stattgefundenen Ereignisse ist u. E. keine Neubewertung des mit ihrem Betriebs verbundenen Risikos in der Weise geboten, dass das Betriebsrisiko erheblich über dem als hinnehmbar erachteten Risiko liegen würde. Hierfür spricht insbesondere die nur sehr geringe Anzahl meldepflichtiger Ereignisse. Seit Inbetriebnahme der UAG kam es gerade einmal zu 24 meldepflichtigen Ereignissen in fast 26 Betriebsjahren. Von diesen überschritten nur zwei die Stufe 0 auf der INES-Skala und lagen auf Stufe 1 der INES-Skala. Nur zwei Ereignisse waren mithin in die Kategorie „Störung“ einzuordnen, also in die Kategorie einer Abweichung vom normalen Betrieb der Anlage (Nichtbehebung der Problemquelle könnte allenfalls zu einem höherstufigen Folgeereignis führen). Eines davon liegt bereits knapp 20 Jahre zurück. Beide Ereignisse betrafen Leckagen von Abwassersammelbehältern und beinhalteten offenbar kein Strahlungsrisiko für die Umgebung der Anlage. Sämtliche anderen Ereignisse waren definitionsgemäß ohne oder nur von geringer sicherheitstechnischer Bedeutung (INES-Skala Stufe 0). Insbesondere vergli-

chen mit der Anzahl meldepflichtiger Ereignisse in Kernkraftwerken stellt dies einen extrem niedrigen Wert dar. In Kernkraftwerken ist eine durchschnittliche Anzahl von 12 meldepflichtigen Ereignissen pro Jahr zu beobachten, also ca. ein meldepflichtiges Ereignis pro Monat und nicht nur ca. 0,9 meldepflichtige Ereignisse pro Betriebsjahr. Selbst aus dieser erheblich höheren Anzahl meldepflichtiger Ereignisse wird jedoch nicht auf eine generelle erhebliche Gefährdung i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG durch Kernkraftwerke geschlossen. Die Rechtsprechung hat auf einen solchen Pflichtwiderruf der Genehmigungen zum Betrieb von Kernkraftwerken gerichtete Klagen stets zurückgewiesen,

OVG Schleswig, Urteil vom 03.11.1999 – 4 K 26/95 –, juris; VGH Kassel, Urteil vom 25.03.1997 – 14 A 3083/89 –, Langtext veröffentl. ausschl. in juris.

Insofern muss für eine Anlage wie die UAG mit einer deutlich geringeren Anzahl meldepflichtiger Ereignisse, insbesondere einer extrem niedrigen Anzahl meldepflichtiger Ereignisse oberhalb von Stufe 0 der INES-Skala erst recht gelten, dass hieraus kein genereller Pflichtwiderruf aufgrund erheblicher Gefährdungen i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG hergeleitet werden kann bzw. nicht ersichtlich ist, dass die Anlage ein Risiko aufweist, welches erheblich über dem als hinnehmbar erachteten Risiko liegt.

Ferner ist anzunehmen, dass die Gefahren, die im Falle eines Flugzeugabsturzes auf die Anlage drohen, nicht das hinnehmbare Risiko erheblich übersteigen. Die Betreiberin hat gegen Flugzeugabstürze nach den uns vorliegenden Informationen zahlreiche risikominimierende Maßnahmen ergriffen. Selbst wenn es im Zuge eines (u. U. sogar gezielten) Flugzeugabsturzes auf die UAG zu einer Freisetzung darin befindlicher Stoffe käme, würde dies aus den beschriebenen Gründen kein erhebliches Strahlungsrisiko bedingen. Auch hier wären die Gefahren eher im chemotoxischen Bereich zu suchen. Solche realisieren sich hingegen nur im Falle direkter Exposition. Eine weitreichende Verseuchung mit Gefahren für zehntausende Menschenleben, wie sie im Falle eines Flugzeugabsturzes auf ein Kernkraftwerk nicht auszuschließen ist, ist für die UAG aufgrund der darin ablaufenden Prozesse und aufgrund des darin verwendeten Materials nicht zu befürchten. Insofern ist auch zu bedenken, dass sowohl die 4. Veränderungsgenehmigung für die Anlage als auch die Genehmigung zum Endausbau der Urananreicherungsanlage in den Jahren 2003 und 2005 erteilt wurden. Auch nach dem 11.09.2001, dem Tag, der einen gezielten terroristisch motivier-

ten Absturzes eines Verkehrsflugzeugs auf eine sensible Anlage in den Rahmen des Möglichen rücken ließ, kamen die zur Überwachung der Anlage zuständigen Behörden also zu dem Ergebnis, dass ein hinreichender Schutz gegen solche Situationen gegeben sei. Ausgeführt wird darin u. a. (S. 347 ff. der Genehmigung aus 2005):

„Das Risiko für Flugzeugabsturz wurde in diesem Genehmigungsverfahren nach neuesten Erkenntnissen und Vorgaben der obersten Bundesbehörde neu – und unabhängig von den Annahmen der Antragstellerinnen – bewertet. Dabei wurden sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit als auch das Schadensausmaß ermittelt. Die daraus resultierenden Risiken sind bewertet worden [...]. Danach kommt die Genehmigungsbehörde zu dem Ergebnis, dass eine Einhausung des Feed- und Tails-Lagers nicht erforderlich ist.“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Weiter heißt es:

„Hinsichtlich der Branddauer im Freilager wurde nachgewiesen, dass auch unter ungünstigen Umständen durch die Entwässerungssysteme des Freilagers eine Kerosinmenge von 5.000 kg in weniger als 10 Minuten ausreichend abgeführt werden kann. Bei der Risikoermittlung wurden alle angesprochenen Bereiche berücksichtigt und dabei Absturzszenarien mit kurzer und längerer Brandeinwirkung sowie ohne Brand analysiert.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Es wird außerdem darauf hingewiesen:

„Der unfallbedingte und der forcierte Flugzeugabsturz wurden hinsichtlich ihrer Einstufungen, der zugrunde zu legenden Flugzeugtypen und der Szenarien nach den Vorgaben der obersten Bundesbehörde neu – und unabhängig von den Annahmen der Antragstellerinnen – analysiert. Die Ergebnisse sind in den vorlaufenden Kapiteln dargestellt.“

Ein besonderes Risiko, welches schon damals die Genehmigungserteilung ausschloss wurde aber nicht gesehen. Speziell zur Gefahr terroristischer Angriffe führt die Genehmigung aus 2005 aus:

„Die Untersuchung terroristischer Angriffe auf die Anlage wurde im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Schutzes gegen Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter durch die GRS (Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH) unter Einbeziehung der Erkenntnisse der Ereignisse des 11.09.2001 und der daraus abgeleiteten Maßnahmen und Vorschriften durchgeführt. [...]

Als Konsequenz aus den Ereignissen vom 11.09.2011 sind in den zuständigen beratenden Fachgremien und Arbeitskreisen des BMU erweiterte Lastannahmen festgelegt worden, die bei der sicherungstechnischen Überprüfung der UAG Berücksichtigung fanden.

Die Urananreicherungsanlage Gronau wurde und wird auch auf der Basis geltender Lastannahmen und Richtlinien unter Berücksichtigung der definierten Schutzziele hinsichtlich des Schutzes gegen Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter betrachtet und bewertet. Auf dieser Basis ist die UAG einschließlich der relevanten Anlagebereiche und Gebäudeteile in Übereinstimmung mit den geltenden Lastannahmen und Richtlinien gesichert. die Bedrohungslage hinsichtlich terroristischer Angriffe wird von den zuständigen staatlichen Organen laufend analysiert.

Bezüglich eines direkten Beschusses auf die Anlage und die Freiläger wird auf die Schutzwirkung der Erdwallanlage in beantragter Konfiguration hingewiesen. Im Übrigen haben die Untersuchungen ergeben, dass erhebliche Auswirkungen bei einem derartigen Angriff nicht zu erwarten wären.“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Es ist nicht erkennbar, dass sich diese behördliche Einschätzung des hinnehmbaren Risikos bei Betrieb der genehmigten Anlage, die die Ereignisse des 11.09.2001 bereits mit einbezog, zwischenzeitlich dahingehend geändert hat, dass ein erhebliches und das hinnehmbare Restrisiko übersteigendes Risiko aufgrund terroristischer Angriffe auf die Anlage bestehen könnte. Ein Defizit bei der Beherrschung von Ausle-

gungsstörfällen, welches zur Annahme einer Gefahr i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG berechtigen würde,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 94,

ist jedenfalls nach unserem derzeitigen Kenntnisstand nicht erkennbar.

Auch die Gefahren, die im Falle eines Stromausfalls in der UAG drohen, sind im Vergleich zu beispielsweise in einem solchen Falle in Kernkraftwerken möglichen Szenarien gering. Da in der UAG keine Kettenreaktion abläuft, hat ein Stromausfall in der Anlage lediglich den Effekt, dass die UAG in einen sicheren Zustand fällt. Eine Nachkühlung oder Wärmeabfuhr ist nicht notwendig. Mangels gegenteiliger Informationen gehen wir auch in dieser Hinsicht daher davon aus, dass die UAG nach wie vor kein als hinnehmbar erachtetes Risiko erheblich übersteigt bzw. ein entsprechend hohes Risiko erzeugt.

Außerdem ist auch nicht erkennbar, dass von der Anlage ausgehende Gefährdungen der Beschäftigten das bei Genehmigung der Anlage als tolerabel erachtete Risiko erheblich übersteigen könnten. In der Genehmigung aus dem Jahre 2005 (dort S. 351) wird offensichtlich nicht angenommen, dass hinsichtlich des innerbetrieblichen Notfallschutzes Bedenken bestehen könnten. Ansonsten wäre die Genehmigung nicht erteilt worden. Es sind keine Erkenntnisse bekannt, die nunmehr an der damaligen Einschätzung der Genehmigungsbehörde Zweifel als angebracht erscheinen lassen. Zwar wird von Gegnern der Anlage teilweise die Information gestreut, ein Ereignis im Jahre 2010 habe gezeigt, dass erhebliche Bedenken gegen die Rettungskette der Anlage bzw. deren Aktualität bestünden. Diese Aussagen sind jedoch nach den uns bekannten Informationen als falsch einzustufen. Vielmehr hat die für den Gesundheitsschutz zuständige oberste Landesbehörde bestätigt, dass die Rettungskette in Ordnung war.

Schließlich liegen uns auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass es in der UAG oder aufgrund deren Betriebs zu einer Überschreitung der Dosisgrenzwerte gemäß § 46 und § 50 i.V.m. § 49 StrlSchV kommen könnte, was ebenfalls zur Annahme einer Gefahr i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG führen würde,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 94.

Legt man die zur Interpretation des Begriffs der erheblichen Gefährdung i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG geäußerte Auslegung nach Ansicht des OVG Schleswig sowie des OVG Münster und der Literatur der erbetenen gutachterlichen Untersuchung zugrunde, ergibt sich nach alledem, dass für die Annahme einer erheblichen Gefährdung, die zu einem Pflichtwiderruf der Genehmigung der UAG nach § 17 Abs. 5 AtG berechtigen würde, keine hinreichenden Anhaltspunkte gegeben sind.

Dasselbe Ergebnis zeigt sich, legt man der Auslegung des § 17 Abs. 5 AtG die Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zugrunde. Dieser geht davon aus, dass zur Auslegung des Gefährdungsbegriffs des § 17 Abs. 5 AtG der polizeirechtliche Gefährdungsmaßstab herangezogen werden kann. Demzufolge soll auch bei § 17 Abs. 5 AtG an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sein, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist,

VGH Kassel, Urteil vom 25.03.1997 – 14 A 3083/89 –, Langtext veröffentl. ausschl. in juris.

Gegen diese Ansicht bestehen rechtssystematische Bedenken. Sie lässt außer Acht, dass angesichts der potenziell besonders schweren Schadensfolgen der Kernenergienutzung bereits eine extrem geringe Eintrittswahrscheinlichkeit genügen würde, um von § 17 Abs. 5 AtG im Sinne eines Pflichtwiderrufs atomrechtlicher Genehmigungen Gebrauch zu machen. Dies entspricht schon nicht dem Wortlaut der Norm, welche ausdrücklich eine „erhebliche Gefährdung“ fordert. Das hiermit angestrebte normative Korrektiv wird bei einer solchen Interpretation umgangen, so dass die übrige Rechtsprechung dieser Ansicht des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs nicht gefolgt ist,

OVG Schleswig, Urteil vom 03.11.1999 – 4 K 26/95 –, juris (Rz. 156).

Selbst wenn man diese Ansicht demgegenüber für die gebotene Auslegung des Begriffs der „erheblichen Gefährdung“ i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG hielte, würde dies außerdem im vorliegenden Fall nicht zur Annahme einer erheblichen Gefährdung der Beschäftigten, Dritter oder der Allgemeinheit führen. Anders als im Fall, den der Hessi-

sche Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden hatte, handelt es sich bei der UAG um eine Anlage, in welcher keine Kernspaltung stattfindet. Gegenstand des Verfahrens vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof war die Verpflichtung der Atomaufsichtsbehörden zur endgültigen Stilllegung des Kernkraftwerks Biblis A. Letzteres stellt eine Anlage dar, in welcher durch Kernspaltung elektrische Energie erzeugt wird. Wie unter Gliederungsziffer A. ausgeführt, weisen Kernkraftwerke bzw. Anlagen, in denen sich Kernspaltung bzw. eine entsprechende Kettenreaktion vollzieht, ein erheblich höheres Gefährdungspotenzial auf. Kernkraftwerke haben insbesondere ein höheres Strahlungsgefahrenpotenzial. In ihnen befinden sich nicht nur schwach radioaktive Stoffe, sondern auch stark radioaktive Stoffe. Trotz dieser schon technisch bedingten und im ungestörten Normalbetrieb der Anlage bestehenden generell hohen Risiken kam der Hessische Verwaltungsgerichtshof nicht zu dem Ergebnis, die Genehmigung zum Betrieb des Kernkraftwerks Biblis A sei nach § 17 Abs. 5 AtG zu widerrufen. Zur Begründung führte der Hessische Verwaltungsgerichtshof aus, dass nur allgemeine Sicherheitsbedenken gegen die Kerntechnik nicht geeignet sind, eine erhebliche Gefahr i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG zu begründen. Auch das Schadensrisiko bei Absturz einer schnell fliegenden Militärmaschine (auf ein Kernkraftwerk) sah der Verwaltungsgerichtshof nicht als ausreichend hinreichend wahrscheinlich für eine erhebliche Gefährdung an. Dies gilt auch für Fragen der Entsorgung radioaktiver Abfälle sowie Brandschutzfragen, sofern denen z. B. im Wege des Erlasses nachträglicher Auflagen begegnet werden kann, Fragen der Erdbebensicherheit und Standfestigkeit der Gebäude sowie die notwendige Vorsorge gegen Stör- oder Manipulationsversuche Dritter,

VGH Kassel, Urteil vom 25.03.1997 – 14 A 3083/89 –, Langtext veröffentl. ausschl. in juris (Rz. 181 ff.).

Ruft man sich vor diesem Hintergrund in Erinnerung, dass zwischen Kernkraftwerken und der UAG erhebliche Unterschiede in ihrem grundlegenden Gefahrenpotenzial bestehen, zeigt sich, dass eine erhebliche Gefahr i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG für die Anlage in Gronau auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des VGH Kassel nicht angenommen werden kann. Insbesondere findet in der UAG, anders als in Kernkraftwerken, keine Kernspaltung bzw. keine nukleare Kettenreaktion statt. Auch wird hierin weitgehend nur mit schwach radioaktiven Materialien gearbeitet, deren Gefährdungspotenzial nicht im radiologischen, sondern im chemotoxischen Bereich liegt. Auch die Anzahl der meldepflichtigen Ereignisse in den zurückliegenden fast 26 Jahren mit gerade einmal 24, von denen nur zwei die Stufe 1 der INES-Skala erreichten und die

restlichen nur auf Stufe 0 der INES-Skala lagen, gebietet im Sinne der Argumentation des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs keine andere Einschätzung. Diese Zahl ist im Vergleich zur Anzahl meldepflichtiger Ereignisse in einem Kernkraftwerk sehr gering. So kam es im Kernkraftwerk Biblis A in dessen Betriebszeitraum zu 419 und im Kernkraftwerk Biblis B zu 415 meldepflichtigen Ereignissen (Stand 31.05.2010). Dennoch sah auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof keinen Anlass für die Annahme einer erheblichen Gefährdung i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG.

Wenn aber selbst bei einer Anlage wie einem Kernkraftwerk, die im Vergleich zur UAG ein deutlich höheres Risikopotenzial aufweist, der Hessische Verwaltungsgerichtshof unter Zugrundelegung seiner Auslegung des Gefahrenbegriffs i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG keine erhebliche Gefährdung erkennen konnte, muss dies letztendlich auch für den vorliegenden Fall gelten. Ein anderes Ergebnis wäre allenfalls geboten, wäre es in der Anlage zu einer im Vergleich zum Kernkraftwerk Biblis deutlich höheren Anzahl meldepflichtiger Ereignisse oder sonstiger Sicherheitsprobleme gekommen. Dies ist jedoch nicht erkennbar. Auch wenn man dieser Ansicht folgte, wäre daher nicht von einer erheblichen Gefährdung i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG auszugehen.

bb) Keine Möglichkeit nachträglicher Abhilfe

Selbst wenn man entgegen der dargestellten Annahme davon ausgehen wollte, dass von der UAG eine erhebliche Gefährdung i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG ausgeht, würde dies noch nicht zu einem Pflichtwiderruf der Genehmigung zum Betrieb dieser Anlage berechtigen. Voraussetzung hierfür wäre außerdem, dass nicht durch nachträgliche Auflagen in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen werden kann. Dass dies im Falle einer (angenommenen) von der UAG ausgehenden erheblichen Gefahr i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG nicht möglich wäre, ist nicht erkennbar. Jedenfalls sind uns keine Gründe erkennbar, warum es von vornherein technisch unmöglich sein sollte, auf (angenommene) Risiken durch nachträgliche Auflagen zu reagieren.

cc) Zwischenergebnis

Die Voraussetzungen für einen Pflichtwiderruf der Genehmigung nach § 17 Abs. 5 AtG sind nicht erfüllt.

2. Möglichkeit eines Ermessenswiderrufs nach § 17 Abs. 3 AtG

§ 17 Abs. 3 AtG sieht die Möglichkeit eines Ermessenswiderrufs für Genehmigungen und allgemeine Zulassungen vor, wenn

1. von diesen innerhalb von zwei Jahren kein Gebrauch gemacht worden ist, soweit nicht die Genehmigung oder allgemeine Zulassung etwas anderes bestimmt,
2. eine der Genehmigungsvoraussetzungen später weggefallen ist und nicht in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen wird, oder
3. gegen Vorschriften des Atomgesetzes (AtG) oder aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, gegen die hierauf beruhenden Anordnungen und Verfügungen der Aufsichtsbehörden oder gegen die Bestimmungen über die Genehmigung oder allgemeine Zulassung erheblich oder wiederholt verstoßen wird oder wenn eine nachträgliche Auflage nicht eingehalten worden ist und nicht in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen wird, oder
4. auch nach Setzung einer angemessenen Nachfrist ein ordnungsgemäßer Nachweis nach § 9a Abs. 1a bis 1e AtG nicht vorgelegt wird oder auch nach Setzung einer angemessenen Nachfrist keine Ergebnisse der nach § 19a Abs. 1 durchzuführenden Sicherheitsüberprüfung vorgelegt werden.

a) Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 1 AtG

Die Möglichkeit eines Ermessenswiderrufs nach § 17 Abs. 3 Nr. 1 AtG dürfte schon an der Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen scheitern. Es ist nicht erkennbar, dass die Betreiberin der Urananreicherungsanlage Gronau von der Genehmigung keinen Gebrauch gemacht haben könnte. Vielmehr sind offenbar bereits 95% der mit der letzten Genehmigung erlaubten Maßnahmen (bezogen auf das Investitionsvolumen) ins Werk gesetzt worden. Eine u. U. verspätete Inswerksetzung ist uns nicht bekannt. Angesichts der immensen getätigten Investitionen dürfte es darüber hinaus unverhältnismäßig sein, würde jetzt ein Widerruf noch auf § 17 Abs. 3 Nr. 1 AtG gestützt werden, selbst wenn die Betreiberin u. U. länger als vorgesehen mit der Umsetzung der Genehmigung begann.

b) Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG

Auch für einen Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG besteht nach unserem derzeitigen Kenntnisstand kein Anlass. Insbesondere ist nicht bekannt, dass die Betreiberin der UAG es versäumt haben könnte, einen Nachweis nach § 9a Abs. 1a bis 1e AtG vorzulegen, insbesondere einen Entsorgungsvorsorgenachweis. Ebenso lässt nichts darauf schließen, dass die Betreiberin es versäumt haben könnte, die Ergebnisse der nach § 19a Abs. 1 durchzuführenden Sicherheitsüberprüfung vorzulegen. Schon dies spricht gegen die Möglichkeit eines solchen Ermessenswiderrufs.

Ferner wäre selbst bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm zu bedenken, dass es sich hierbei um eine Ermessensentscheidung handelt. § 17 Abs. 3 Nr. 4 soll sicherstellen, dass die vorzulegenden Unterlagen auch tatsächlich vorgelegt werden. Bei Ausübung des Widerrufs wäre daher in die Ermessensentscheidung auch der Grund einzubeziehen, aus dem die entsprechenden Nachweise nicht vorgelegt worden sind. Unabhängig davon wäre ein Widerruf aufgrund der Zwecksetzung der Norm regelmäßig unverhältnismäßig, wenn zwar die Nachfrist verstrichen ist, aber die Unterlagen zwischenzeitlich vorgelegt worden sind,

Müller-Dehn, in: Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, 1. Aufl. 2003, § 17, Rn. 320.

Die Betreiberin hätte es also ggf. auch in der Hand, dem Widerruf durch vollständige Vorlage der betreffenden Nachweise entgegenzuwirken.

c) Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG

Ein Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG setzt auf tatbestandlicher Seite voraus, dass die Genehmigungsvoraussetzungen weggefallen sind bzw. nicht mehr erfüllt werden. Auch von der Erfüllung dieser Voraussetzungen ist nach unserem Dafürhalten sowie nach unserer Informationslage nicht auszugehen.

aa) Späterer Wegfall der Genehmigungsvoraussetzungen

Die Urananreicherungsanlage Gronau ist nach § 7 AtG genehmigt worden. Die Voraussetzungen, unter denen eine atomrechtliche Genehmigung erteilt werden darf regelt § 7 Abs. 2 AtG. Dieser besagt, dass die Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn

1. keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen ergeben, und letztere die hierfür erforderliche Fachkunde besitzen,
2. gewährleistet ist, dass die bei dem Betrieb der Anlage sonst tätigen Personen die notwendigen Kenntnisse über einen sicheren Betrieb der Anlage, die möglichen Gefahren und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen besitzen,
3. die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist,
4. die erforderliche Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen getroffen ist,
5. der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist und
6. überwiegende öffentliche Interessen, insbesondere im Hinblick auf die Umweltauswirkungen, der Wahl des Standorts der Anlage nicht entgegenstehen.

Der Wegfall der Erfüllung einer dieser Voraussetzungen nach § 7 Abs. 2 AtG würde zumindest tatbestandlich die Möglichkeit zum Widerruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG geben, vorbehaltlich einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung. Beurteilungsmaßstab und Beurteilungszeitpunkt sind dabei so zu wählen, dass quasi die Frage gestellt wird, ob die Anlage nach heutigem Erkenntnisstand in den genannten Voraussetzungen noch genehmigt werden könnte oder nicht,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 80 f.

(1) Zuverlässigkeit der Antragsteller/Zuverlässigkeit und Fachkunde der verantwortlichen Personen

Eine zentrale Frage bei der Entscheidung über die Erteilung oder den Fortbestand einer Genehmigung zur Errichtung oder zum Betrieb einer kerntechnischen Anlage ist die Frage nach der atomrechtlichen Zuverlässigkeit des Betreibers bzw. der Betreibe-

rin und der verantwortlichen Personen i. S. d. § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG. Es dürfen keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen ergeben.

(a) Allgemeiner atomrechtlicher Zuverlässigkeitsmaßstab

Trotz der zentralen Bedeutung des atomrechtlichen Zuverlässigkeitsbegriffs findet sich im Atomgesetz und anderen atomrechtlichen und strahlenschutzrechtlichen Vorschriften keine Legaldefinition dieses Begriffs. Aus diesem Grunde ist bei der Beurteilung der Frage, ob der Betreiber einer kerntechnischen Anlage die notwendige Zuverlässigkeit besitzt, auf den von der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen gewerbe- und sicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeitsbegriff zurückzugreifen. Der gewerbe- und sicherheitsrechtliche Zuverlässigkeitsbegriff ist dabei nicht allgemeiner Natur. Es kommt für die Beurteilung der Voraussetzungen nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 und § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG sowie aller anderen gewerbe- und sicherheitsrechtlichen Normen, die an die Zuverlässigkeit von Personen anknüpfen, nicht auf die allgemeine Zuverlässigkeit eines Betreibers an. Geboten ist vielmehr eine bereichsspezifische Betrachtungsweise. Diese beurteilt sich danach, ob die Zuverlässigkeit gerade im Hinblick auf die spezifischen Pflichten, um dies es jeweils geht, gegeben ist. Was genau unter einer solchen bereichsspezifischen Betrachtung zu verstehen ist, hat das

Bundesverwaltungsgericht im Beschluss vom 01.09.1970 – VII B 60.70 –,
Buchholz 442.16 § 15e StVZO Nr. 1

am Beispiel der Zuverlässigkeit im Personenbeförderungsgewerbe anschaulich ausgeführt:

„Der Begriff ‚Zuverlässigkeit‘ ist für das gesamte Verkehrsrecht einheitlich auszu-
legen. Dabei muß die Zuverlässigkeit jeweils in bezug auf die mit der Genehmigung oder Erlaubnis auszuübende Tätigkeit gesehen werden.“

Allgemein formuliert bedeutet dies, dass im gesamten Gewerbe- und Sicherheitsrecht – und hierzu gehört auch das Atomrecht – die Zuverlässigkeit eines Betreibers einer Anlage allein im Hinblick auf die im Zusammenhang mit dem Betrieb dieser Anlage bestehenden spezifischen Pflichten beurteilt werden darf.

Auch eine Legaldefinition des Begriffs der gewerbe- oder sicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit bzw. Unzuverlässigkeit existiert jedoch nicht, nicht nur nicht im Atomgesetz, sondern auch nicht in anderen gewerbe- und sicherheitsrechtlichen Gesetzen. Die Rechtsprechung war daher gezwungen, selbst eine solche zu entwickeln. Nach der mittlerweile allgemein anerkannte Definition liegt gewerbe- oder sicherheitsrechtliche Unzuverlässigkeit vor, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Gewerbetreibende nicht die Gewähr dafür bietet, dass er sein Gewerbe zukünftig ordnungsgemäß betreiben wird,

BVerwG, Urteil vom 02.02.1982 – 1 V 146/80 –, BVerwGE 65, S. 1

Im Umkehrschluss liegt gewerbe- bzw. sicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit vor, wenn der Gewerbetreibende oder Anlagenbetreiber die Gewähr für ein zukünftig ordnungsgemäßes Betreiben seines Gewerbes oder seiner Anlage bietet. Der Begriff der gewerbe- und sicherheitsrechtlichen Unzuverlässigkeit umfasst daher zwei wesentliche Merkmale:

- Zum einen muss die Frage der Zuverlässigkeit bzw. Unzuverlässigkeit anhand von Tatsachen beurteilt werden, die in einem Zusammenhang mit der Erfüllung bereichsspezifischer Pflichten stehen.
- Zum anderen stellt die Entscheidung über die Unzuverlässigkeit eine auf solchen Tatsachen fußende Prognoseentscheidung hinsichtlich der Gewähr einer zukünftig ordnungsgemäßen Gewerbeausübung durch den Betreiber und die Personen, derer er sich bei der Gewerbeausübung bedient, dar.

Es ist bei der Beurteilung der Frage nach der gewerbe- und sicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit einer Person anhand zurückliegender Tatsachen, die in einem Zusammenhang mit den einem Betreiber obliegenden Pflichten stehen, daher zu ermitteln, ob und inwieweit der Betreiber künftig die ihm obliegenden Betreiberpflichten ordnungsgemäß erfüllen wird oder nicht. Einzelne Vorfälle – insbesondere wenn sie auf Rechtsverstößen beruhen – können dabei Zweifel an der Zuverlässigkeit eines Betreibers oder der von ihm eingesetzten verantwortlichen Personen im Einzelfall begründen, müssen dies aber auch nicht zwingend. Im Übrigen würde selbst dann, wenn ein Pflichtenverstoß des Betreibers vorläge, dieser nicht per se die erforderliche Zuverlässigkeit des Betreibers in Frage stellen. Vielmehr kommt es darauf an, ob ein

Betreiber, der gegen seine Pflichten verstoßen hat, nach dem Gesamtbild seines Verhaltens wahrscheinlich auch weiterhin nicht willens oder in der Lage sein wird, seine beruflichen Pflichten zu erfüllen,

BVerwG, Beschluss vom 06.09.1991 – 1 B 97/91 –, DÖV 1992, S. 218.

Diese allgemeinen gewerbe- und sicherheitsrechtlichen Grundsätze zur Zuverlässigkeit bzw. Unzuverlässigkeit eines Anlagenbetreibers gelten damit auch bei der Anwendung des § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG bzw. der Beurteilung der atomrechtlichen Zuverlässigkeit eines Anlagenbetreibers i. S. v. § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG. Auch dies belegt die einschlägige Rechtsprechung, die die gewerbe- und sicherheitsrechtliche Unzuverlässigkeit nach grundsätzlich denselben Kriterien beurteilt wie die atomrechtliche. Besonders deutlich betont der

VGH München in seiner Entscheidung vom 11.04.2000 – 22 A 99.40013/40015 –, NVwZ 2000, S. 1192 f.,

dass die objektive Verletzung von Betreiberpflichten nicht von vornherein Bedenken gegen die Zuverlässigkeit auslöst, sondern nur, wenn sie den Schluss auf fortwirkende personenbezogene Defizite rechtfertigen. Der Verwaltungsgerichtshof verdeutlicht damit,

- dass auch bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit des Betreibers einer kerntechnischen Anlage eine an den spezifischen Erfordernissen des Betriebs einer solchen orientierte Prüfung aufgrund konkreter Tatsachen erforderlich ist, und
- dass aufgrund des Ergebnisses dieser Prüfung eine Prognose zu stellen ist, ob der Betreiber zukünftig die Anlage ordnungsgemäß betreiben wird oder ob bestehende Defizite fortwirken werden.

Auch bezüglich der Beurteilung der Zuverlässigkeit des Betreibers einer kerntechnischen Anlage und der mit der Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen gilt daher, dass Vorfälle und meldepflichtige Ereignisse, auch im Falle einer Häufung, Zweifel an der erforderlichen Betreiberzuverlässigkeit begründen können, aber nicht zwingend begründen müssen. Übereinstimmend damit hat das

Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 11.03.1993 – 7 C 4/92 –, NVwZ 1993, S. 578, 581,

festgestellt, dass

„[e]inzelne in der Vergangenheit geschehene Störfälle [...] zwar Anhaltspunkte für mangelnde Zuverlässigkeit eines Betreibers oder der verantwortlichen Personen oder für unzureichendes Wissen des Betriebspersonals sein [können], [...] als solche allein jedoch zu einer Versagung der Genehmigung nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 AtG nicht aus[reichen].“

Das Bundesverwaltungsgericht, lässt ferner die Tendenz erkennen, dass die Unzuverlässigkeit des Betreibers eines Kernkraftwerks bzw. einer kerntechnischen Anlage nur bei Erfüllung besonderer Merkmale anzunehmen ist. So führt es in besagtem Urteil weiter aus, dass die Versagung einer atomrechtlichen Genehmigung aufgrund mangelnder Zuverlässigkeit des Betreibers erst möglich ist,

„wenn [...] grundlegende Mängel oder Schwächen bei den verantwortlichen Personen oder in der Organisation des Betriebes oder in der Aus- und Fortbildung des Betriebspersonals“

ein erhöhtes Risiko erkennen lassen. Weiterhin hat das Bundesverwaltungsgericht in einer anderen Entscheidung hervorgehoben,

- dass die Tatsache, dass es in einer Anlage bereits einmal zu einem Störfall gekommen ist, zwar eine Tatsache sein kann, aus der sich im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG und damit auch i. S. v. § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Betreibers ergeben können,
- dass dies jedoch nicht zwingend so sein muss,

BVerwG, Beschluss vom 17.04.1990 – 7 B 111/89 –, NVwZ 1990, S. 858, 859.

Vielmehr kommt es nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts auf die konkreten Umstände des Einzelfalles an, wobei zu berücksichtigen ist, dass beim Betrieb einer

Anlage auf menschlichem Versagen beruhende Störfälle nicht gänzlich ausgeschlossen werden können.

Auch im Atomrecht können daher zusammenfassend Vorfälle, insbesondere meldepflichtige Ereignisse, auch im Falle einer Häufung Zweifel an der erforderlichen Betreiberzuverlässigkeit begründen, müssen dies aber nicht zwingend. Auf eine Unzuverlässigkeit des Betreibers, die tatbestandlich zu einem Ermessenswiderruf gemäß § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG berechtigen würde, kann vielmehr nur geschlossen werden, wenn

- konkrete Tatsachen, von deren Vorliegen auf die Unzuverlässigkeit geschlossen werden soll, nicht nur einmal vorgekommen sind,
- diese zusätzlich grundlegende Mängel oder Schwächen des Betriebspersonals oder der Betriebsorganisation offenbaren und
- daher im Einzelfall ein erhöhtes Risiko weiterer zukünftiger erheblicher Störfälle besteht.

Die Rechtsprechung legt § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG mithin eng aus und errichtet für die Annahme der atomrechtlichen Unzuverlässigkeit, genauso wie hinsichtlich der allgemeinen gewerbe- und sicherheitsrechtlichen Unzuverlässigkeit, hohe Hürden, die im Einzelfall den Entzug einer Betriebsgenehmigung z. B. nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG rechtfertigen. Im Umkehrschluss wird eine gewisse Vermutung für die atomrechtliche Zuverlässigkeit des Betreibers anerkannt, die erst aufgrund von Tatsachen widerlegt werden muss, wenn die Erteilung einer Betriebsgenehmigung verweigert werden soll.

(b) Zuverlässigkeit der Betreiberin der UAG

Legt man diesen Maßstab der Betrachtung der Zuverlässigkeit der Betreiberin der UAG zugrunde, ergeben sich an dieser aus ihrem bestimmten Verhalten keine ernstlichen Zweifel. Die uns bekannten Tatsachen rechtfertigen es u. E. nicht, hieraus den Schluss zu ziehen, dass diese zukünftig die ihr obliegenden gesetzlichen Verpflichtungen beim Betrieb der UAG nicht ordnungsgemäß erfüllen wird.

Die Zuverlässigkeit der Betreiberin ist in keiner der unter Gliederungsziffer A. genannten Genehmigungsentscheidungen für die UAG in Frage gestellt worden. Exempla-

risch kann insofern wiederum auf die letzte Genehmigungsentscheidung aus dem Jahre 2005 verwiesen werden. In dieser heißt es (S. 141):

„Die Überprüfung der verantwortlichen Personen hat ergeben, dass keine Tatsachen vorliegen, aus denen Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Antragstellerinnen und der für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen hergeleitet werden können. Auch aus dem bisherigen Betrieb der Anlage einschließlich der Überwachung im Rahmen der Spaltstoffflusskontrolle haben sich keine Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Antragstellerinnen ergeben.“

Dies wird in der Genehmigung weiter ausgeführt. Nach unserem Informationsstand sind keine Gründe dafür ersichtlich, diese im Jahre 2005 zuletzt und davor immer wieder getroffene behördliche Feststellung in Frage zu stellen und die Zuverlässigkeit der Betreiberin oder der für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung der UAG verantwortlichen Personen anzuzweifeln.

(aa) Auftreten meldepflichtiger Ereignisse in der UAG

Gegen eine solche Annahme spricht insbesondere die nur geringe Anzahl und Einstufung (22 von 24 Ereignissen hatten geringe sicherheitstechnische Bedeutung – Kategorie N) meldepflichtiger Ereignisse in der Vergangenheit. Wie bereits unter Gliederungsziffer C. I. 1. b) aa) ausgeführt, lässt sich hieraus schon für die Vergangenheit nicht herleiten, dass von der Anlage eine besondere Gefährdung ausgeht. Insbesondere aufgrund der gerade im Vergleich zu Kernkraftwerken sehr geringen Anzahl meldepflichtiger Ereignisse lässt sich daher aus diesen gerade nicht herleiten, dass die Betreiberin zukünftig ihren Pflichten nicht ordnungsgemäß nachkommen könnte. Ein „Hang zur Nichtbeachtung von Vorschriften“ oder ein „Hang zu mangelnder Sorgfalt“ der Betreiberin ergibt sich hieraus nicht. Meldepflichtige Ereignisse können, auch im Falle einer Häufung Zweifel an der erforderlichen Betreiberzuverlässigkeit begründen, müssen dies aber nicht. Dies bestätigt das

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.03.1993 – 7 C 4/92 –, NVwZ 1993, S. 578, 581,

wonach

„[e]inzelne in der Vergangenheit geschehene Störfälle [...] zwar Anhaltspunkte für mangelnde Zuverlässigkeit eines Betreibers oder der verantwortlichen Personen oder für unzureichendes Wissen des Betriebspersonals sein [können], [...] als solche allein jedoch zu einer Versagung der Genehmigung nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 AtG nicht ausreichen.“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Die Rechtsprechung, insbesondere das Bundesverwaltungsgericht, lässt vielmehr die Tendenz erkennen, dass die Unzuverlässigkeit des Betreibers einer kerntechnischen Anlage nur bei Erfüllung besonderer Merkmale anzunehmen ist. So führt das Bundesverwaltungsgericht in seinem soeben zitierten Urteil weiter aus, dass die Versagung einer atomrechtlichen Genehmigung aufgrund mangelnder Zuverlässigkeit des Betreibers erst möglich ist,

„wenn [...] grundlegende Mängel oder Schwächen bei den verantwortlichen Personen oder in der Organisation des Betriebes oder in der Aus- und Fortbildung des Betriebspersonals“

ein erhöhtes Risiko erkennen lassen. Bereits im

Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.04.1990 – 7 B 111/89 –
NVwZ 1990, S. 858, 859,

betont dieses außerdem, dass die Tatsache, dass es in einer Anlage bereits einmal zu einem Störfall gekommen ist, zwar eine Tatsache sein kann, aus der sich im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Betreibers ergeben können, dass dies jedoch nicht so sein muss. Vielmehr kommt es nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts auf die Umstände des Einzelfalles an, wobei zu berücksichtigen ist, dass beim Betrieb einer Anlage auf menschlichem Versagen beruhende Störfälle nicht gänzlich ausgeschlossen werden können. Wörtlich führt das Bundesverwaltungsgericht diesbezüglich aus:

„Zur Versagung einer Genehmigung wegen Bedenken im Hinblick auf die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der leitenden Personen sowie im Hinblick auf den erforderlichen Kenntnisstand des Betriebspersonals muss es allerdings füh-

ren, wenn wegen konkreter, die genannten Personen betreffender Umstände ein – erhöhtes – Risiko von Störfällen aufgrund menschlichen Versagens nicht ausgeschlossen werden kann.“

Einmal mehr zeigt sich vor diesem Hintergrund, dass die insgesamt 24 meldepflichtigen Ereignisse seit Inbetriebnahme der Anlage im Jahre 1985 nicht geeignet sind, die Zuverlässigkeit der Betreiberin der UAG grundlegend in Frage zu stellen. Jedenfalls ist nicht erkennbar, dass die ohnehin wenigen Vorfälle im Vergleich z. B. zum Betrieb von Kernkraftwerken grundlegende Mängel oder Schwächen des Betriebspersonals und der Betriebsorganisation offenbaren. Hierfür spricht auch, dass es sich bei den aufgetretenen meldepflichtigen Ereignissen nicht um stets vergleichbare Ereignisse handelt. Solche hätte u. U. noch auf eine gewisse systematische Schwäche bzgl. bestimmter Betriebsabläufe schließen lassen. Ein im Einzelfall erhöhtes Risiko zukünftiger erheblicher Störfälle kann daher für die Zukunft nicht prognostiziert werden. Um solche handelt es sich schon bei den aufgetretenen meldepflichtigen Ereignissen nicht. Die Einstufung als „Störfall“ oder „ernster Störfall“ erhalten Ereignisse der Stufe 2 oder 3 auf der INES-Skala, welche in der UAG zu keiner Zeit aufgetreten sind. Darüber hinaus wird die aus vergangenen Ereignissen abzuleitende Wahrscheinlichkeit bzw. das hieraus abzuleitende Risiko eines zukünftigen Auftretens erheblicher Störfälle herabgesetzt, dass ein Betreiber, in dessen Anlage meldepflichtige Ereignisse aufgetreten sind, die Ursachen hierfür ermittelt und Vorsorge gegen die Wiederholung solcher Ereignisse trifft. Nach Aussage der für die Atomaufsicht zuständigen Behörden ist dies durch die Betreiberin der UAG stets erfolgt. Diese hat die meldepflichtigen Ereignisse ordnungsgemäß abgearbeitet. Die Atomaufsicht hat die aus den Ereignissen gezogenen Konsequenzen unter Hinzuziehung von Sachverständigen oder Beteiligung von Behörden überprüft. Die in der bisherigen Betriebszeit der UAG aufgetretenen meldepflichtigen Ereignisse geben nach alledem keinen Anlass, an der Zuverlässigkeit der Betreiberin zu zweifeln.

(bb) Rettungskette

Da sich – wie schon ausgeführt – auch die in der Öffentlichkeit teilweise verbreiteten Informationen zu einer unzulänglichen Rettungskette in der Anlage als unrichtig herausgestellt haben und die Rettungskette vielmehr ordnungsgemäß funktionierte, kann auch nicht aus Mängeln in dieser auf eine Unzuverlässigkeit der Betreiberin geschlos-

sen werden. Vielmehr hat die Betreiberin sogar zusätzliche Informationsveranstaltungen für Rettungskräfte durchgeführt.

(cc) Transporte nach Russland

Weiterhin wird in Öffentlichkeit und Politik die Zuverlässigkeit der Betreiberin der UAG teilweise mit dem Verweis auf die von der Anlage in den Jahren 1995 bis 2009 vorgenommenen Materialtransporte nach Russland angezweifelt. Den uns vorliegenden Informationen lässt sich jedoch nicht entnehmen, dass es hierbei zu Unregelmäßigkeiten gekommen wäre, insbesondere nicht, dass es sich dabei um verschleierte Transporte zur Entledigung atomarer Abfälle gehandelt haben könnte. Wie unter Gliederungsziffer A. ausgeführt, war die Frage unzulässigen „Abfalltourismus“ bereits in den 1990er Jahren thematisiert worden. Das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen holte daraufhin ein Gutachten beim TÜV – Arbeitsgemeinschaft Kerntechnik West – ein und ließ prüfen, ob das von der russischen Firma TENEX an die UAG gelieferte Material tatsächlich wiederangereichertes UF₆-Tailsmaterial war. Das im Jahre 1997 vorgelegte Gutachten bestätigte dies. In einem Schreiben vom 22.11.1995 bestätigte das Bundes-Umweltministerium ferner, dass mit dem Anreicherungsvertrag zwischen der Urenco und der TENEX keine gegen internationale Regeln, Standards oder Verpflichtungen verstoßende Entsorgung von Reststoffen verbunden sei, und dass die in Russland vorgesehene Tails-Lagerung die internationalen Anforderungen erfülle. Es bestehen zumindest keine uns bekannten Anlässe, an dieser Einschätzung heute zu zweifeln. Jedenfalls ist nicht bekannt, dass die Betreiberin der UAG gegen behördliche Auflagen oder sonstige behördliche Aufforderungen im Zusammenhang mit den Transporten nach Russland verstoßen haben könnte.

Die Staatsanwaltschaft Münster hat mittlerweile ein gegen Verantwortliche der Urenco Deutschland GmbH eingeleitetes Strafverfahren wegen fehlenden hinreichenden Tatverdachts gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt. Die Staatsanwaltschaft hat dabei festgestellt, dass es sich bei dem nach Russland verbrachten UF₆ nicht um Abfall im Sinne des § 326 Abs. 2, Abs. 1 Nr. 3 StGB oder im atomrechtlichen Sinne handelte. Dies entspricht auch der in einer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage geäußerten Auffassung der Bundesregierung,

BT-Drucks. 16/5381, S. 9, 11 (Antworten zu den Fragen 16, 24 und 25).

Darüber hinaus spricht gegen eine Unzuverlässigkeit der Betreiberin in dieser Hinsicht auch, dass besagte Transporte nicht mehr stattfinden. Insbesondere ist der Vertrag mit der russischen Firma TENEX beendet. Da es sich bei der Frage der Zuverlässigkeit des Betreibers einer kerntechnischen Anlage – wie ausgeführt – um eine Prognoseentscheidung handelt und weitere Transporte nach Russland offenbar nicht zu erwarten sind, ist auch insofern nicht davon auszugehen, dass die Betreiberin ihre gesetzlichen Verpflichtungen zukünftig nicht ordnungsgemäß erfüllen könnte.

(dd) Zwischenergebnis

Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Betreiberin der UAG oder darin eingesetzter Personen bestehen nicht, insbesondere nicht wenn man als Zuverlässigkeitsmaßstab den von der höchstrichterlichen Rechtsprechung geforderten Prognosemaßstab anlegt.

(2) Kenntnisse der sonstigen tätigen Personen

Auch am Fortbestand der Genehmigungsvoraussetzung nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 AtG, wonach die bei dem Betrieb der Anlage sonst tätigen Personen die notwendigen Kenntnisse über einen sicheren Betrieb der Anlage, die möglichen Gefahren und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen besitzen müssen, bestehen nach unserem derzeitigen Informationsstand keine Zweifel. In der Genehmigung zum Ausbau der Anlage auf ihren endgültigen Ausbauzustand aus dem Jahre 2005 heißt es zu dieser Frage (S. 142):

„Zu den beim Betrieb der Anlage sonst tätigen Personen zählt das atomrechtlich nicht verantwortliche Betriebspersonal und das Fremdpersonal. Da die mit den Bescheiden Nr. 7/5 UAG und Nr. 7/Ä1 UAG getroffenen Festlegungen auch für den veränderten Betrieb Gültigkeit behalten, ist gewährleistet, dass auch die sonst tätigen Personen die notwendigen Kenntnisse über den sicheren Betrieb der Anlage, die möglichen Gefahren und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen besitzen. Aus dem bisherigen Betrieb der Anlage haben sich keine entgegenstehenden aufsichtlichen Erkenntnisse ergeben.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Uns sind keine Tatsachen bekannt, aus denen abgeleitet werden könnte, dass sich dies zwischenzeitlich geändert haben könnte. Insbesondere geben die in der Anlage vorgekommenen meldepflichtigen Ereignisse keinen Aufschluss darüber, dass es den darin eingesetzten Personen an den relevanten Kenntnissen mangeln könnte. Die Ausführungen unter Gliederungsziffer C. I. 2. c) aa) (1) (b) (aa) gelten entsprechend.

(3) Schadensvorsorge

Nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG darf eine Genehmigung nur erteilt werden, wenn die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist. Der Stand von Wissenschaft und Technik wird dabei nicht durch das technisch Machbare begrenzt. In seiner grundlegenden Kalkar-I-Entscheidung,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 –,
BVerfGE 49, S. 89, 136.

hat das Bundesverfassungsgericht vielmehr deutlich gemacht:

„Es muss diejenige Vorsorge gegen Schäden getroffen werden, die nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen für erforderlich gehalten wird. Lässt sie sich technisch noch nicht verwirklichen, darf die Genehmigung nicht erteilt werden; die erforderliche Vorsorge wird mithin nicht durch das technisch gegenwärtig Machbare begrenzt.“

Das Bundesverwaltungsgericht hat dies im WhyI-Urteil,

BVerwG, Urteil vom 19.12.1985 – 7 C 65/82 –, BVerwGE 72, S. 300, 316,

mit den Worten konkretisiert:

„[D]abei darf die Genehmigungsbehörde sich nicht auf eine ‚h. M.‘ verlassen, sondern muß alle vertretbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse in Erwägung ziehen.“

Wann vor diesem Hintergrund ein relevantes Sicherheitsdefizit vorliegt, hängt davon ab, welches Sicherheitsniveau für die Anlage durch § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG überhaupt

vorgeschrieben wird. Die Genehmigung aus dem Jahre 2005 führt in dieser Hinsicht aus (S. 142 ff.):

„Nach den von den Antragstellerinnen vorgelegten Unterlagen und unter Berücksichtigung der Auflagen dieses Bescheides ist die atomrechtliche Genehmigungsbehörde unter Berücksichtigung der Prüfergebnisse der hinzugezogenen Sachverständigen und der beteiligten Behörden zu der Überzeugung gelangt, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Veränderung der Anlage und ihres Betriebs weiterhin getroffen ist.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Dies führt die Genehmigungsbehörde anschließend näher aus. Grundlegende Zweifel, dass diese Aussage noch heute Gültigkeit hat, hegen wir aufgrund der uns vorliegenden Informationen nicht. Es fällt gerade in den Zuständigkeit der Behörde, den Stand von Wissenschaft und Technik für die jeweilige Anlage zu ermitteln,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 60.

Dass hierbei ein Fehler unterlaufen sein könnte, vermögen wir nach den uns vorliegenden Informationen nicht zu erkennen. Wir müssen daher davon ausgehen, dass die Genehmigungsbehörde bei Erteilung der unterschiedlichen Genehmigungen für die Urananreicherungsanlage in Gronau nach dem dargelegten und von Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht entwickelten Maßstab die vertretbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse in Erwägung gezogen hat. Im Einzelnen gehen wir von folgenden Erwägungen aus.

(a) Gefahr von Flugzeugabstürzen auf das UF₆-Lager

Gegen eine ausreichende Schadensvorsorge in der UAG wird insbesondere in der Öffentlichkeit und auch in der Politik geltend gemacht, diese sei nicht ausreichend gegen Flugzeugabstürze gesichert. Es würde UF₆ unter freiem Himmel und in Containern gelagert, die nur schlecht gegen Flugzeugabstürze gesichert seien (die Lagermengen als solche können hier außer Betracht bleiben; es kommt vielmehr auf deren Sicherung an). Im Falle eines Flugzeugabsturzes mit Kerosinbrand würde daher das nicht

hinnehmbare Risiko bestehen, dass Container undicht werden. Die Entstehung eines ätzenden und giftigen Flusssäurenebels sei zu befürchten.

Der Annahme, dies stelle eine mangelhafte Schadensvorsorge durch die Betreiberin dar, steht in erster Linie entgegen, dass die bestehende Lagerung und die verwendeten Container die Anforderungen (Genehmigungsvoraussetzungen) aus dem Handbuch Reaktorsicherheit und Strahlensicherheit des Bundesamtes für Strahlenschutz in ihrer bis heute geltenden Fassung erfüllen,

vgl. Handbuch für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz, Kap. 3-18, verfügbar unter http://www.bfs.de/de/bfs/recht/rsh/volltext/3_BMU/3_18.pdf.

Die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen bei der UAG hat auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in einem Schreiben vom 02.04.2012 ausdrücklich bestätigt:

„Im Hinblick auf die Erfordernisse einer Nachrüstung bei den Zwischenlagern bleibt die Einschätzung, dass die im Freilager der Urananreicherungsanlage umgesetzten Sicherheitsmaßnahmen den gesetzlich geforderten Schutz gewährleisten, bestehen. Eine Nachrüstung der Sicherungsmaßnahmen ist daher gegenwärtig nicht erforderlich.“

Im Übrigen wurde das Risiko von Flugzeugabstürzen – ebenso wie das Risiko eines Kritikalitätsunfalls – bereits bei Erteilung der Genehmigung im Jahre 2005 betrachtet. Dies entsprach den Sicherheitsanforderungen gemäß Kapitel 3-11, Ziffer 2.2 des Handbuchs Reaktorsicherheit und Strahlensicherheit, das auch die Berücksichtigung der Möglichkeit von Flugzeugabstürzen auf die Anlage verlangt.

Die Genehmigungsbehörde sah die erforderliche Schadensvorsorge gegen solche Ereignisse als gegeben an (S. 143 ff. der betreffenden Genehmigung). Insbesondere geht die Genehmigungsbehörde von den folgenden Erwägungen aus (S. 153 der Genehmigung aus 2005):

„Zur Ermittlung des mit einem unterstellten Flugzeugabsturz verbundenen Risikos wurden umfangreiche Untersuchungen durch die TÜV-Arge KTW und die Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) durchgeführt. Die von

den Antragstellerinnen vorgelegten Analysen zu den Absturzszenarien, zum Zerstörungsumfang und radiologischen Auswirkungen in der Umgebung der UAG beim Endausbau auf 4.500 t ATU/a durch Freisetzung radioaktiver Stoffe bei einem Absturz einer schnellfliegenden Militärmaschine wurden durch eigenständige gutachterliche Untersuchungen und Berechnungen überprüft. Diese orientieren sich u. a. an den Vorgaben für den zu betrachtenden Lastfall Flugzeugabsturz gemäß RSK-Leitlinien und den European Utility Requirements für Nuclear Power Plants, soweit sie auf die Urananreicherungsanlage Gronau sinngemäß übertragbar sind. Weiterhin wurden die anlagenspezifischen Gegebenheiten des geplanten Endausbaus der Anlage mit einer Gesamtkapazität von 4.500 t UTA/a, internationale Regelwerke sowie den Stand von Wissenschaft und Technik bei der Beurteilung des Flugzeugabsturzes berücksichtigt. Konkret bedeutet dies, dass als Lastfall der unfallbedingte Absturz einer Phantom F4 mit einer Aufprallgeschwindigkeit von 215 m/s unterstellt wurde. Als betroffene Anlagenbereiche wurden die Absturzfolgen auf die Behälterhalle und die Transportschleuse im UTA-2-Gebäude, die Product-Umfüllanlage und das Product-Lager im TI-2-Gebäude, das Feed- und Tailslager und das Uranoxidlager, jeweils mit und ohne Brand, analysiert. Als Einwirkungsstellen für die radiologischen Auswirkungen wurden der Stadtrand von Gronau (Abstand 800 m), die niederländische Grenze (Abstand 2.200 m) und das Rathaus Gronau (Abstand 3.200 m) betrachtet, wobei für die Ausbreitung der Radionuklide eine neutrale, wahrscheinliche und eine ungünstige, unwahrscheinliche Wettersituation angenommen wurde. [...] Die Sachverständigen ermittelten für einen Flugzeugabsturz auf das Product-Lager PL-2 ohne Brand die höchsten zu erwartenden Strahlendosen.“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Schon bei der Genehmigungsentscheidung im Jahre 2005 wurde also eine Betrachtung des mit der Lagerung des UF₆ verbundenen Risikos angestellt. Nach einer Auseinandersetzung mit den von den Sachverständigen erstellten Prognosen zieht die Genehmigungsbehörde weiterhin den folgenden Schluss:

„Unter Berücksichtigung vorstehender Ergebnisse kommt die atomrechtliche Genehmigungsbehörde zu folgender Risikobewertung: [...]“

Das von den Sachverständigen ermittelte Schadensausmaß bewegt sich unter Berücksichtigung der mit derartigen Analysen verbundenen Unsicherheiten in der Bandbreite des Schadensausmaßes bei der bestehenden Anlage. Die Auswirkungen sind im Vergleich eines Flugzeugabsturzes auf ein ungeschütztes Kernkraftwerk erheblich geringer. Die Eintrittswahrscheinlichkeiten eines unfallbedingten Flugzeugabsturzes auf die UAG sind nach wie vor sehr gering. Die atomrechtliche Genehmigungsbehörde ist somit zu der Auffassung gelangt, dass das mit einem Flugzeugabsturz auf die erweiterte Gesamtanlage verbundene radiologische Risiko so gering ist, dass keine weiteren baulichen und technischen Schutzmaßnahmen zu fordern sind.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Jedenfalls bei Genehmigung der Anlage ging die zuständige Behörde mithin davon aus, dass die Anlage ausreichend Schadensvorsorge auch und gerade gegen Flugzeugabstürze aufweist. Sie bezog diese Aussage auch ausdrücklich auf das UF₆-Lager sowie auf das Feed- und Tailslager. Diese Annahme der Genehmigungsbehörde dürfte dabei nicht nur für den Absturz eines schnell fliegenden Militärflugzeugs gelten, sondern auch für den in terroristischer Absicht herbeigeführten Absturz eines Verkehrsflugzeugs. Mit diesem Risiko setzt sich die Genehmigungsbehörde im Zusammenhang mit § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG auseinander (S. 220 ff. der Genehmigung aus 2005). Die hierauf bezogenen Ausführungen dürften auch für die Erfüllung der notwendigen Schadensvorsorge i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG gegen solche Ereignisse gelten. Tatsächlich sind die Maßnahmen zur Schadensvorsorge und zur Vorsorge gegen Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter kaum auseinanderzuhalten. § 7 Abs. 2 Nr. 3 und 5 AtG normieren einen übereinstimmenden Vorsorge- und Schutzstandard,

BVerwG, Urteil vom 19.01.1989 – 7 C 31.87 –, BVerwGE 81, S. 185, 191 f.

Demnach ist das Gefährdungspotential, um dessen uneingeschränkte Beherrschung es in beiden Vorschriften geht, ein und dasselbe,

OVG Lüneburg, Urteil vom 23.06.2010 – 7 KS 215/03 –, DVBl. 2011, 115, 117.

Wenn also die Genehmigungsbehörde davon ausgeht, es sei i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG ausreichender Schutz gegen den (bewusst herbeigeführten) Absturz eines Verkehrsflugzeugs getroffen, gibt dies gleichzeitig auch die Überzeugung der Behörde zu verstehen, dass in dieser Hinsicht in der Anlage eine ausreichende Schadensvorsorge i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG getroffen ist.

Es ist zumindest nach unserem derzeitigen Kenntnisstand nicht erkennbar, dass diese Aussage zwischenzeitlich zu revidieren wäre, beispielsweise aufgrund einer anderen Lagerung der genannten Materialien oder aufgrund neuer technischer Erkenntnisse zur Widerstandsfähigkeit des Aufbewahrungsortes. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG vom Betreiber einer Anlage auch nur verhältnismäßige Vorsorgemaßnahmen verlangt. Sofern also mehrere geeignete Mittel zur Verfügung stehen, um Schutz vor den Gefahren einer Anlage zu gewährleisten, ist hieraus stets das für den Anlagenbetreiber am wenigsten einschneidende Mittel zu wählen,

vgl. Stölzel, Kerntechnische Schutzkonzepte und atomrechtliche Anlagengenehmigung, Baden-Baden 1998, S. 114.

(b) Auftreten meldepflichtiger Ereignisse in der UAG

Auch die Zahl der meldepflichtigen Ereignisse wird teilweise gegen die Annahme vorgebracht, die Anlage in Gronau erfülle die notwendigen Anforderungen an die Schadensvorsorge i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG nicht. Hiervon ist ebenfalls nicht auszugehen. So lassen schon die nur sehr wenigen meldepflichtigen Ereignisse in den Betriebsjahren seit 1985 nicht darauf schließen, dass die Anlage grundlegende Sicherheits- oder Schadensvorsorgeanforderungen nicht erfüllt. Ferner ist bekannt, dass die Betreiberin in Zusammenarbeit mit den Behörden stets bereit war, aus meldepflichtigen Ereignissen Konsequenzen zu ziehen und die Anlage entsprechend anzupassen und ggf. sicherheitstechnisch weiter zu verbessern. Im Übrigen gelten unsere unter Gliederungsziffer C. I. 1. b) aa) und Gliederungsziffer C. I. 2. c) aa) (1) (b) (aa) dargestellten Ausführungen auch in dieser Hinsicht.

(c) Rettungskette

Da nach den uns vorliegenden Informationen auch die teilweise verbreiteten Informationen zu Mängeln in der Rettungskette der Anlage unrichtig sind, bestehen auch insofern keine Zweifel an der erforderlichen Schadensvorsorge in der Anlage.

(d) Gefahren durch Transporte

Schließlich wird eine ausreichende Schadensvorsorge i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG auch unter Verweis auf die von der Anlage ausgehenden Transport von UF₆ angezweifelt und unter Verweis hierauf versucht, einen Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG zu fordern. Relativ allgemein wird insofern verwiesen auf mögliche Unfälle bei solchen Transporten, die u. U. UF₆ freisetzen könnten, welches dann in die Umgebung gelangen und dort negative Folgen auslösen könnte.

Auch solche Gefahren sind – sofern sie tatsächlich bestehen, was unsererseits nicht beurteilt werden kann – nicht geeignet, Zweifel an der Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzung nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG durch die UAG zu erzeugen. Dem Wortlaut nach ist Voraussetzung einer Genehmigung nach § 7 AtG, dass

„die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist“.

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Es kommt also darauf an, ob die Anlage – hier die UAG – in einer dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechenden Weise Schadensvorsorge bietet. Gefahren durch Transporte von in der Anlage erzeugten Materialien sind hiervon rechtlich unabhängig zu betrachten. Für die Beförderung von Kernbrennstoffen außerhalb eines abgeschlossenen Geländes, auf dem Kernbrennstoffe staatlich verwahrt werden oder eine nach den §§ 6, 7 und 9 AtG genehmigte Tätigkeit ausgeübt wird, ist gemäß § 4 AtG eine gesonderte Genehmigung notwendig,

vgl. König, Transportminimierung, Transportsicherheit und Zwischenlagerung, in: 10. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2000, S. 287, 292.

§ 4 Abs. 2 AtG enthält hierfür gesonderte Genehmigungsvoraussetzungen. Zuständig für die Erteilung von Genehmigungen ist das Bundesamt für Strahlenschutz. Fragen der Transportsicherheit sind mithin in dem dafür vorgesehenen Verfahren zur Erlangung einer Genehmigung nach § 4 Abs. 1 AtG zu klären und können keinen Aufschluss über den Stand der Schadensvorsorge in der Anlage selbst geben. Zu Recht weist die Genehmigung aus dem Jahre 2005 ferner darauf hin, dass die bei Kernbrennstofftransporten verwendeten Transportbehälter einer Zulassung durch die Bundesanstalt für Materialforschung und Materialprüfung und das Bundesamt für Strahlenschutz unterliegen. Prüfgegenstand ist dabei, ob diese Behälter den notwendigen Schutz der Umwelt im Hinblick sowohl auf die Radioaktivität als auch auf die chemischen Eigenschaften des Inventars bieten. Mit der Erteilung einer Behälterzulassung wird die Erfüllung der gefahrgutrechtlichen Anforderungen bestätigt, durch die die erforderliche Sicherheit beim Transport sowohl unter normalen Transportbedingungen als auch unter Unfallbedingungen gewährleistet wird. Die Zulassungspflicht für UF₆-Behälter als Versandstückmuster ist in gefahrgutrechtlichen Vorschriften festgelegt. Spezifische Konstruktionsanforderungen werden für solche Behälter als Druckbehälter vorgeschrieben. Daraus ergibt sich auch eine Prüfung der Widerstandsfähigkeit gegen 30-minütige Einwirkung eines Feuers mit einer Flammentemperatur von 800° C (S. 302 f. der Genehmigung aus 2005). Zu Recht weist die Genehmigung aus 2005 auch auf die Notwendigkeit einer Genehmigung solcher Transporte nach § 4 AtG hin und geht insofern davon aus, dass für die Genehmigung der Anlage selbst Fragen der Transportsicherheit nicht von Relevanz sind.

(e) Zwischenergebnis

Nach unserem derzeitigen Informationsstand ist davon auszugehen, dass die UAG die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik gebotene Schadensvorsorge i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG bietet.

(4) Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen

Voraussetzung zur Erteilung einer Genehmigung ist nach § 7 Abs. 2 Nr. 4 AtG ferner, dass die erforderliche Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen getroffen ist. Die Genehmigung aus dem Jahre 2005 führt diesbezüglich aus (S. 215):

„Aufgrund der Bestimmungen dieses Bescheides zur Deckungsvorsorge (vgl. Kap. I.7.) ist die Vorsorge für die Erfüllung der gesetzlichen Schadensersatzverpflichtungen gem. § 7 Abs. 2 Nr. 4 AtG, die sich durch den mit diesem Bescheid genehmigten veränderten Betrieb der UAG aufgrund von Schäden im Sinne des § 25 AtG ergeben können, getroffen. Die im Kap. I.7. festgesetzte Deckungsvorsorge umfasst die Vorsorge für alle gesetzlichen Schadensverpflichtungen im Sinne von § 13 AtG in Verbindung mit § 4 AtDeckV.“

Uns liegen auch keine Informationen vor, dass es an dieser notwendigen Vorsorge nunmehr mangeln könnte oder dass diese nicht ausreichend hergestellt sein könnte. Ohnehin liegen die Deckungsvorsorgebeträge für Urananreicherungsanlagen deutlich niedriger als die für Kernkraftwerke zu leistenden,

Gaßner/Kendzia, Atomrechtliche Staatshaftung und Laufzeitverlängerungen, ZUR 2010, S. 456, 457.

Auch hieraus lässt sich kein Anlass für einen Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG herleiten. Die Vorschrift hat ohnehin nur sehr geringe Bedeutung,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 98.

(5) Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter

§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG verlangt zur Erteilung einer Genehmigung ferner, dass der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist. Die Begriffe der „Störmaßnahmen“ und „sonstige[n] Einwirkungen Dritter“ sind dabei denkbar weit gefasst, um entsprechend dem Gebot des dynamischen Grundrechtsschutzes auch gegenüber neuen Bedrohungsformen durch Handeln Dritter den erforderlichen Schutz bei atomrechtlichen Anlagen zu gewährleisten. Der Tatbestand schließt deshalb den Schutz vor Terror- und Sabotageakten sowie anderen Gefahren beispielsweise aus einem Flugzeugabsturz oder aus dem Transport gefährlicher Güter auf an der Anlage vorbeiführenden Verkehrswegen ein,

BVerwG, Urteil vom 19.01.1989 – 7 C 31.87 –, BVerwGE 81, S. 185; VGH Mannheim, Beschluss vom 25.09.2012 – 10 S 731/12 –, DVBl 2012, S. 1506, 1509,

wobei davon auszugehen ist, dass es sich bei den Tätigkeiten Dritter um rechtswidriges und gezieltes, also vorsätzliches, Tun handeln muss,

Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. 1978, § 4, Rn. 11, § 7, Rn. 19; Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 76.

Demgemäß müssen Gefahren und Risiken auch durch Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter praktisch ausgeschlossen sein,

BVerwG, Urteil vom 19.01.1989 – 7 C 31.87 –, BVerwGE 81, S. 185, 192.

Auch bei dieser sehr weiten Auslegung dieser Begriffe sehen wir derzeit keinen Anlass, an der Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen durch die Urananreicherungsanlage Gronau zu zweifeln. Zur Erfüllung dieser Voraussetzungen kommen in erster Linie baulich-technische und ergänzend organisatorisch-administrative Vorkehrungen in Betracht,

OVG Lüneburg, Urteil vom 23.06.2010 – 7 KS 215/03 –, DVBl. 2010, S. 115, 116.

Diese sind zunächst durch die der UAG erteilten Genehmigungen vorgeschrieben und sichergestellt worden. Exemplarisch setzt sich die im Jahre 2005 erteilte Genehmigung mit dieser Thematik wie folgt auseinander (S. 218):

„Die Antragstellerin hat auch im Zuge des beantragten Ausbaus technische und organisatorische Vorkehrungen zum Schutz gegen Sabotageakte und sonstige unbefugte Einwirkungen im erforderlichen Umfang vorgesehen. Dies gilt nicht nur hinsichtlich bisher üblicherweise unterstellter Angriffsszenarien einzelner oder weniger externer oder interner Täter vom Boden aus, sondern auch hinsichtlich nicht völlig auszuschließender terroristischer Angriffe, namentlich durch einen gezielten Flugzeugabsturz.“

Mit den einzelnen Maßnahmen, die die Betreiberin der UAG hierzu getroffen hat bzw. seinerzeit vorsah, setzt sich die Genehmigung anschließend dezidiert auseinander. Hierbei handelt es sich um,

- Maßnahmen gegen das Eindringen einzelner oder weniger Täter in sicherheitstechnisch relevante Bereiche, jedenfalls bis zum Eintreffen von Polizeikräften,
- die Errichtung eines Anlagensicherungsanlagenzauns zur Verhinderung und ggf. Aufdeckung unbefugten Eindringens in die Anlage inkl. Toren, die ein unbemerktes Passieren oder einen Durchbruch mit Fahrzeugen verhindern und als Kontrollstelle für die Zugangsberechtigung und auf mitgeführte Gegenstände dienen,
- Unterbringung der sicherheitstechnisch relevanten Einrichtungen in besonderen Sicherungsbereichen, die gegen unbefugten Zugang gesichert werden und einer entsprechenden Kontrolle des Sicherheitspersonals unterliegen.
- erforderliche Ausbildung und Ausrüstung des Sicherheitspersonals,
- Überprüfung des gesamten in der Anlage eingesetzten Personals auf deren sicherheitstechnische Zuverlässigkeit.

Zur Konkretisierung der erforderlichen Maßnahmen im Einzelnen legte die Genehmigungsbehörde weitere Sicherungs-Auflagen fest. Speziell zur Thematik eines terroristisch motivierten Flugzeugabsturzes und schon unter Berücksichtigung der Ereignisse des 11.09.2001 führt die Genehmigung aus dem Jahre 2005 (S. 220 f.) weiter aus:

„Im Rahmen der insoweit durchgeführten Untersuchungen wurde angesichts der Terroranschläge auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington D.C. am 11. September 2001 das Risiko eines bewusst herbeigeführten Absturzes eines großen Verkehrsflugzeugs auf die mit diesem Bescheid genehmigten Einrichtungen besonders in den Blick genommen. [...]

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Vorsorge gegen einen terroristischen Flugzeugangriff nicht auf baulich-technische Maßnahmen der Antragstellerin. Vielmehr kann der erforderliche Schutz nur durch ein integriertes Sicherungskonzept gewährleistet werden, in dem verschiedene Sicherungsmaßnahmen der Antragstellerin, des Staates und weiterer Beteiligter entsprechend der jeweiligen Handlungsmöglichkeiten und Verantwortungsbereiche in geeigneter Weise miteinander verzahnt werden. Ziel dieses integrierten Sicherungs- und Schutzkonzeptes ist es, im Ereignisfall eine sinnvolle Minimierung des Scha-

denspotenzials zu erreichen. Auch der von der Antragstellerin in diesem Rahmen zu leistende Schutz ist auf dieses Ziel ausgerichtet, mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aber auch darauf beschränkt.

Ausgehend hiervon sind verschiedene Absturzszenarien und die von der Antragstellerin zur Reduzierung des radiologischen und chemotoxischen Schadensausmaßes vorgesehenen Maßnahmen von der GRS als hinzugezogenem Gutachter umfassend untersucht worden. Nach einer Identifizierung der Anlagenbereiche, deren Zerstörung Freisetzungen erheblicher Mengen radioaktiver Stoffe zur Folge hätte, wurde die Anfliegbarkeit der sich nur relativ wenig aus dem Umgebungsprofil erhebenden Gebäudestrukturen im Allgemeinen und der schadensträchtigen Anlagenbereiche im Besonderen unter Berücksichtigung der kleinräumig und bodennah nur begrenzten Manövrierfähigkeit großer Verkehrsflugzeuge untersucht. Radiologisch ergaben die Berechnungen des Gutachters für standortspezifisch mittlere Wetterbedingungen eine Unterschreitung des Eingreifrichtwertes für Notfallschutzmaßnahmen (100 mSv) am Stadtrand Gronau. Hinsichtlich des chemotoxischen Schadensausmaßes hat der Gutachter ein maximales Freisetzungs-Chlorgasäquivalent in der Größenordnung der Freisetzung der typischen Inhaltsmengen von weniger als zwei Bahntransport-Kesselwagen mit druckverflüssigtem Chlorgas im öffentlichen Raum abgeschätzt.

Aus der Analyse der zu unterstellenden Einzelszenarien wurden Maßnahmen abgeleitet, die das potenzielle Schadensausmaß reduzieren. Die gutachterliche Überprüfung der geplanten Maßnahmen hat deren Wirksamkeit zur Erreichung des beschriebenen Schutzziels bestätigt.

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Die Genehmigungsbehörde sah zwar von einer weiteren Begründung ihrer Ansicht anhand konkreter Schutzmaßnahmen ab, um deren Wirksamkeit nicht durch Veröffentlichung zu gefährden (S. 222 der Genehmigung aus 2005). Sie kam jedoch zu der Ansicht, dass sich aus einer „ganzheitlichen Würdigung“

- der nach den Ereignissen vom 11. September 2001 ergriffenen Verbesserungen bei den Sicherheitsmaßnahmen auf Flughäfen weltweit (verschärfte Personen- und Gepäckkontrollen),

- des zwischenzeitlich international höheren Fahndungsdrucks, dem sich potenzielle Attentäter ausgesetzt sehen,
- der Sicherheitsmaßnahmen des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) vom 11.01.2005,
- der mit der Genehmigung verbundenen (vertraulichen) Maßnahmen zur Anlagensicherung und
- der von der Betreiberin vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen,

ergibt,

„dass aus Sicht der Genehmigungsbehörde der erforderliche Schutz der Anlagen gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gegeben ist.“

Es ist davon auszugehen – Gegenteiliges ist nicht bekannt – dass die von der Genehmigungsbehörde festgesetzten Maßnahmen umgesetzt worden sind und auch nach wie vor ausreichend sind, um die Anlage wirksam gegen Störmaßnahmen oder gegen sonstige Einwirkungen Dritter zu schützen. Gerade im Hinblick auf das in der Öffentlichkeit immer wieder mit Sorge betrachtete Risiko eines gezielten terroristischen Flugzeugabsturzes dürfte auch heute ferner gelten,

- dass die Anlage aufgrund ihrer flachen und sich nur wenig vom Umgebungsprofil abhebenden Lage sowie der in Bodennähe eingeschränkten Manövrierfähigkeit großer Verkehrsflugzeuge nur schwer gezielt mit einem solche Flugzeug zu treffen sein wird – anders als ein stark exponiertes Gebäude wie ein Wolkenkratzer oder u. U. auch ein Kernkraftwerk –, gerade wenn derjenige, der das Flugzeug steuert, wie die Attentäter des „11. September“ nur eine eingeschränkte Flugerfahrung besitzt und den potenziellen Attentätern im Falle eines Scheiterns des „ersten Anflugs“ wohl auch kein „zweiter Versuch“ bleibt,
- dass durch seit dem 11.09.2001 ergriffene Sicherheitsmaßnahmen sowie verstärkte nachrichtendienstliche und sicherheitsbehördliche Aktivitäten, solche Angriffe wesentlich erschwert worden sind und nach wie vor werden, was sich ins-

besondere darin zeigt, dass sich vergleichbare Anschläge oder Anschlagversuche in den letzten fast 12 Jahren nicht erneut ereignet haben, und

- dass auch der terroristische „Symbolwert“ der Anlage vermutlich nicht hoch genug ist, um ein schwieriges Unterfangen wie einen terroristischen Flugzeugabsturz hierauf zu lenken, anders als bei besonders symbolträchtigen Gebäuden (Parlamente, Regierungsgebäude, Wolkenkratzer oder auch Kernkraftwerke mit ihrem ungleich höheren Gefahrenpotenzial).

Uns sind daher keine Gründe erkennbar, an einem ausreichenden Schutz der Anlage gegen Einwirkungen Dritter, v. a. durch terroristisch motivierte Flugzeugabstürze, zu zweifeln. Die Genehmigungsbehörde ist davon ausgegangen, dass dieser Schutz ausreichend ist und hat dies durch besondere Auflagen sichergestellt. Besondere Erkenntnisse, die zum jetzigen Zeitpunkt zwingend eine andere Beurteilung gebieten, sind nicht erkennbar.

(6) Kein Entgegenstehen überwiegender öffentlicher Interessen

Voraussetzung einer Genehmigung nach § 7 AtG ist schließlich gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG, dass überwiegende Interessen, insbesondere im Hinblick auf die Umweltauswirkungen, der Wahl des Standorts der Anlage nicht entgegenstehen. Auch die Erfüllung dieser Voraussetzung wurde bei Erteilung der Genehmigungen zu Errichtung und Betrieb der Anlage von der Genehmigungsbehörde nicht angezweifelt (vgl. S. 223 der Genehmigung aus 2005). Insbesondere sei der Standort der Anlage unbedenklich hinsichtlich Besiedlung, Bodennutzung, geo-, seismo-, hydro-, und meteorologischen Verhältnisse sowie hinsichtlich Natur- und Landschaftsschutz, Gewässerschutz, Gesundheitsschutz und Landesplanung. Auch die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Prüfung der durch die Ableitung und Freisetzung von radioaktiven und chemotoxischen Stoffen sei sachverständig für die Anlage auch hinsichtlich der Standorteigenschaften untersucht worden. Besonderheiten haben sich daraus nicht ergeben. Es bestünden daher aus sicherheitstechnischer Sicht gegen die Anlage keine Bedenken.

Es ist abermals nicht erkennbar und wird offenbar auch seitens der Gegner der Anlage nicht behauptet, dass sich seit 2005 eine Änderung der Lage ergeben hätte, die nunmehr eine andere Beurteilung gebieten würde. Dies gilt insbesondere auch aus

den oben zu den Genehmigungsvoraussetzungen nach § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 5 AtG von uns dargelegten Gründen, die hier entsprechend gelten. Auf die hierzu oben vorgebrachten Ausführungen sei zur Vermeidung von Wiederholungen an dieser Stelle verzichtet.

(7) Zwischenergebnis

Nach alledem gehen wir nach den uns vorliegenden Informationen davon aus, dass keine ausreichenden Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, die Genehmigungsvoraussetzungen nach § 7 Abs. 2 AtG würden zwischenzeitlich von der UAG nicht mehr erfüllt. Wir gehen daher davon aus, dass schon tatbestandlich ein Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG nicht in Betracht kommt bzw. es weiterer gravierender neuer Erkenntnisse bedürfte, auf die die Annahme eines Wegfalls der Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen gestützt werden könnte. Diese müssten dann allerdings den Charakter belegter Fakten haben und über allgemeine (politische) Vermutungen hinausgehen.

bb) Keine Möglichkeit nachträglicher Abhilfe

Selbst bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG ist ein Widerruf der Genehmigung nach § 7 AtG nicht die automatische Folge hieraus. Als Ermessensentscheidung ist auch die Widerrufsentscheidung nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG an gewisse Beschränkungen gebunden. Dies spricht im vorliegenden Fall ebenfalls gegen die Möglichkeit, die Genehmigung zum Betrieb der UAG nach dieser Norm zu widerrufen.

Schon der Wortlaut des § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG lässt erkennen, dass der Entzug bzw. der Widerruf der Betriebsgenehmigung nur ultima ratio, also das letzte denkbare Mittel sein darf. Der Widerruf der Betriebsgenehmigung wird darin nur vorgesehen, wenn nicht auf andere Weise in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen werden kann. Dies verdeutlicht die auch durch den grundgesetzlich normierten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebotene gesetzgeberische Wertung, dass der Betreiber, wenn z. B. Zweifel an seiner Zuverlässigkeit bestehen, die Möglichkeit haben bzw. bekommen muss, diese durch eigenes Handeln, u. U. auch gezwungen durch nachträgliche Auflagen zur Genehmigung, auszuräumen,

vgl. zum Erfordernis strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei einem Widerruf von für die Berufsausübung erforderlichen behördlichen Erlaubnissen am Beispiel des Widerrufs der Luftfahrzeugführerlaubnis VGH München, Beschluss vom 27.12.2006 – 8 CS 06.2084 –, NVwZ-RR 2007, S. 607 ff.

Dem Betreiber muss also die Möglichkeit gegeben werden, seine Zuverlässigkeit und sonstige Genehmigungsvoraussetzungen und damit die Voraussetzungen des Fortbestandes der Genehmigung durch eigenes Handeln wiederherzustellen,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 85.

Dessen verfassungsrechtlicher Hintergrund ist der Umstand, dass durch einen Widerruf einer für die Ausübung eines Gewerbes erforderlichen Erlaubnis in die Berufsfreiheit des betreffenden Gewerbetreibenden eingegriffen wird, und dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts derartige Eingriffe nur zum Schutze wichtiger Gemeinschaftsgüter und – was hier von Bedeutung ist – nur unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit statthaft sind,

BVerfG; Beschluss des Ersten Senats vom 02.03.1977 – 1 BvR 124/76 –, BVerfGE 44, S. 105, 117.

Der Widerruf der Genehmigung hat daher außer Betracht zu bleiben, wenn sich mildere Mittel finden, um den Betreiber zur Wiederherstellung seiner Zuverlässigkeit zu bringen oder andere Genehmigungsvoraussetzungen (wieder) zu erfüllen. Solche milderen Mittel können beispielsweise sein Anordnungen bzw. Auflagen, also entweder selbständige Verwaltungsakte, die unabhängig von der Genehmigung sind (Anordnungen), oder nachträgliche Nebenbestimmungen zur eigentlichen Genehmigung (Auflagen), z. B. solche zur Verbesserung der Information der Öffentlichkeit und der Aufsichtsbehörde oder zur Verbesserung des Risikomanagements oder der anlassbezogenen Überprüfung der Anlage auf Probleme, sowie auch der Austausch von Personen, gegen deren Zuverlässigkeit Bedenken bestehen. In letzterer Hinsicht ist als allgemeiner Grundsatz anerkannt, dass sich dann, wenn sich ein Organwalter des Organs einer juristischen Person als unzuverlässig erweist, dies grundsätzlich auf die Zuverlässigkeitsbeurteilung der juristischen Person selbst durchschlägt, dass aber

anderes gilt, wenn die juristische Person in der Lage ist, sich von dem unzuverlässigen Organwalter zu trennen und diesen durch einen zuverlässigen zu ersetzen,

VGH München, Beschluss vom 14.05.2004 - 25 CS 03.3263 -, NuR 2006, S. 383 f.

Ist es also etwa aufgrund eines fortdauernden Organisationsverschulden eines Geschäftsführers einer Anlagen-Betreiber-GmbH zu einer Mehrzahl von Störfällen gekommen, so wird man zwar bei Qualifizierung dieses Organwalters als unzuverlässig auch von einer atomrechtlichen Unzuverlässigkeit der betreffenden Anlagen-Betreiber-GmbH ausgehen können. Indessen wird es diese in einem derartigen Fall in der Hand haben, einen Widerruf der Betriebserlaubnis dadurch abzuwenden, dass sie den unzuverlässigen Geschäftsführer abberuft und einen neuen und zuverlässigen Geschäftsführer bestellt, und dass durch diesen die bestehenden Organisationsmängel abgestellt werden. Sofern es hierzu kommt, wird man aber nicht mehr von einer Unzuverlässigkeit der abstrakt-beispielhaft genannten Anlagen-Betreiber-GmbH als solcher ausgehen können. Im Ergebnis dürfte ein Widerruf einer atomrechtlichen Betriebsgenehmigung wegen Wegfalls der erforderlichen Betreiberzuverlässigkeit daher lediglich dann in Betracht kommen, wenn sich die Gesellschafter der betreffenden Kernkraftwerks-Betreiber-GmbH weigern, einen als unzulässig erkannten Geschäftsführer durch einen zuverlässigen zu ersetzen und/oder erforderliche Mängel im Sicherheitsmanagement oder anderen Teilen der Betriebsorganisation abzustellen.

Zwar mag dies aus Sicht der betroffenen Öffentlichkeit oder auch politischer Interessengruppen wenig befriedigend erscheinen. Es ist jedoch zu bedenken, dass es sich beim Atomrecht um ein besonderes Sicherheitsrecht handelt, welches nicht darauf abzielt, eine Betreibergesellschaft für begangene Pflichtverletzungen durch Widerruf der Betriebserlaubnis zu „bestrafen“, sondern dessen Zweck sich darin erschöpft, Gefahren von Betroffenen abzuwenden und hierzu künftig eine Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Sicherheitsanforderungen durchzusetzen. Im Ergebnis wird daher für einen Widerruf einer atomrechtlichen Betriebsgenehmigung angesichts der engen Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG allenfalls in seltenen und außergewöhnlichen Fällen Raum sein, auch wenn dies in krassem Widerspruch zu den mitunter in der Öffentlichkeit oder der Politik erhobenen Forderungen steht.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass selbst im Falle einer Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG beim Betrieb der Urananreicherungsanlage Gronau derzeit ein Widerruf der Betriebsgenehmigung in Anwendung dieser Norm nicht möglich wäre. Angesichts der grundgesetzlich geschützten Interessen der Betreiberin der Anlage und dem dargestellten engen Verhältnismäßigkeitsmaßstab käme ein solcher Widerruf nur in Betracht, wenn keinerlei andere Maßnahmen denkbar wären, die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen herzustellen. Dass dies der Fall ist, ist aus den uns vorliegenden Informationen keinesfalls ableitbar. Selbst wenn es Zweifel daran gäbe, dass die Genehmigungsvoraussetzungen beim Betrieb der Anlage derzeit erfüllt werden, ist nicht erkennbar, dass der Widerruf der Genehmigung die einzige Möglichkeit wäre, um rechtmäßige Zustände herzustellen. Es müsste ggf. zunächst versucht werden, entweder durch weitere behördliche Auflagen den technischen Zustand der Anlage zu verbessern oder durch personelle Maßnahmen die Zuverlässigkeit der Betreiberin oder die notwendigen Kenntnisse der in der Anlage eingesetzten Personen i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 2 AtG herzustellen. Auch wäre vor Ergehen eines Widerrufs der Betriebsgenehmigung zu prüfen, ob die Herstellung einer ausreichenden Schadensvorsorge i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG nicht auch im Wege nachträglicher Auflagen möglich ist. Zu denken wäre in diesem Falle – sollte sich beispielsweise im Zuge weiterer Untersuchungen erweisen, dass das UF₆-Lager doch einer besseren Sicherung bedarf – eine entsprechende Anordnung, beispielsweise zur weiteren Einhausung des Lagers. Ebenso müsste der Betreiberin vor Ergehen eines Widerrufs nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG im Wege nachträglicher Auflagen Gelegenheit gegeben werden, die erforderliche Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen zu treffen (§ 7 Abs. 2 Nr. 4 AtG) oder die den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter zu treffen (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG).

Erst wenn klar wäre, dass alles dies nicht möglich sein wird, wäre ultima ratio ein Widerruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG ermessensfehlerfrei möglich. Aus den uns vorliegenden Informationen ist ein solcher Stand jedoch nicht ableitbar.

cc) Zwischenergebnis

Auch ein Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG kommt nach unserem Dafürhalten und unserem derzeitigen Informationsstand nicht in Betracht bzw. es besteht

das erhebliche Risiko, dass dieser im Falle einer gerichtlichen Anfechtung nicht vom zuständigen Gericht akzeptiert würde.

d) Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG

§ 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG sieht eine weitere Möglichkeit zum Ermessenswiderruf einer Genehmigung nach § 7 AtG vor, wenn

- gegen die Vorschriften des Atomgesetzes oder der auf Grund des Atomgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, gegen die hierauf beruhenden Anordnungen und Verfügungen der Aufsichtsbehörden oder gegen die Bestimmungen des Bescheids über die Genehmigung oder allgemeine Zulassung erheblich oder wiederholt verstoßen worden ist oder
- wenn eine nachträgliche Auflage nicht eingehalten worden ist

und nicht in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen wird. Die uns vorliegenden Informationen geben keinen Anlass zu der Annahme, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind, weder auf tatbestandlicher Ebene noch auf Ebene der Rechtsfolgenwahl bzw. Ermessensausübung.

aa) Erheblicher Verstoß gegen atomrechtliche Vorschriften/Nichteinhaltung einer nachträglichen Auflage

Insofern ist zunächst hervorzuheben, dass § 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG nicht schon bei jedem Verstoß eines Betreibers einer kerntechnischen Anlage gegen atomrechtliche Vorschriften oder den Inhalt des Genehmigungsbescheids zum Widerruf einer Genehmigung ermächtigt, sondern nur, wenn entweder ein erheblicher Verstoß vorliegt oder es zu wiederholten Verstößen gekommen ist,

dies ausdrücklich hervorhebend VGH München, Urteil vom 11.04.2000 – 22 A 99.40013, 22 A 99.40015 –, veröffentl. ausschl. in juris (Rz. 15).

Ein erheblicher Verstoß liegt beispielsweise vor, wenn der betreffende Verstoß zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit der Anlage führen kann,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 97.

Dass der Betreiberin der Urananreicherungsanlage in Gronau ein solcher Vorwurf gemacht werden kann, ist uns nicht bekannt. In den uns vorliegenden Unterlagen finden sich keine Hinweise hierauf. Insbesondere ist gegen die Betreiberin noch keine Ordnungsverfügung oder gar ein Bußgeldbescheid ergangen, der einen Verstoß gegen atomrechtliche Vorschriften oder die Genehmigungsbescheide sanktioniert hätte. Auch die meldepflichtigen Ereignisse lassen hierauf nicht schließen. Die Art der – ohnehin wenigen – Ereignisse deutet nicht auf einen systematischen, schweren oder wiederholten Verstoß gegen Bestimmungen des Atomrechts oder der Genehmigungsbescheide hin. Es dürfte sich eher um versehentlich eingetretene Ereignisse handeln.

Auch ist nicht erkennbar, dass die Betreiberin der Urananreicherungsanlage Gronau gegen nachträgliche Anordnungen verstoßen haben könnte bzw. diese nicht eingehalten worden sein könnten. Vielmehr wurden nach den uns gegebenen Informationen meldepflichtige Ereignisse ordnungsgemäß abgearbeitet, und zwar in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden. Ebenso wurden die Sicherheitsmanagement-Anforderungen an die Anlage kontinuierlich verbessert. Insofern gehen wir davon aus, dass die Betreiberin der UAG auch nachträgliche Anordnungen der Atomaufsichtsbehörden umsetzte. Es ist uns darüber hinaus bekannt, dass zwischen Betreiberin und Atomaufsicht auch Gespräche über die Erfüllung nachträglicher Anforderungen stattgefunden haben. Auch dies lässt nicht auf eine mangelnde Bereitschaft der Betreiberin schließen, nachträgliche atomaufsichtliche Anordnungen zu achten und umzusetzen.

bb) Keine Abhilfe in angemessener Zeit/Ermessensbetätigung

Darüber hinaus wäre ein Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG nur möglich, wenn in angemessener Zeit keine Abhilfe geschaffen würde. Ein solcher Widerruf darf mithin nur ultima ratio sein,

Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. 1978, § 17, Rn. 15; Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 97 f.

Dies wäre im Rahmen der Ermessensausübung zu bedenken. Da jedenfalls derzeit keine Umstände erkennbar sind, dass die Betreiberin – selbst bei Erfüllung der Tatbe-

standsvoraussetzungen des § 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG – nicht bereit oder in der Lage wäre, in absehbarer Zeit Abhilfe bei möglichen Defiziten zu schaffen, sehen wir auch insofern keinen Anlass bzw. keine Möglichkeit für einen solchen Widerruf.

cc) Zwischenergebnis

Die Möglichkeit eines Ermessenswiderrufs der Genehmigung der Urananreicherungsanlage in Gronau nach § 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG ist derzeit nach den uns vorliegenden Informationen nicht gegeben.

e) Sonstige Ermessensfragen bzgl. eines Ermessenswiderrufs nach § 17 Abs. 3 AtG

Hinsichtlich aller gesetzlichen Möglichkeiten zur Vornahme eines Ermessenswiderrufs nach § 17 Abs. 3 AtG gilt ferner, dass allgemeine politische Erwägungen keine Ermessenserwägungen im Sinne dieser Norm sein können. Die Ermessensentscheidung nach § 17 Abs. 3 AtG hat vielmehr das Vertrauensschutzinteresse mit dem öffentlichen Interesse abzuwägen, welches sowohl für als auch gegen die Aufhebung streiten kann. Vor allem werden auf der Seite des öffentlichen Interesses dabei Fragen der Sicherheit und der Versorgungssicherheit zum Tragen kommen,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 86 f.

Rein politische Erwägungen werden in der einschlägigen Literatur hingegen nicht als beachtlich genannt. Insbesondere wäre es insofern unzulässig, allein unter Verweis auf die politischen Erwägungen,

- der „Atomausstieg“ würde durch die Existenz und den Betrieb der Anlage gefährdet,
- die fortdauernde Existenz und der fortdauernde Betrieb der UAG mache den „Atomausstieg“ unglaubwürdig oder
- die Bevölkerung wolle keine kerntechnischen Anlagen mehr,

eine Genehmigung der UAG nach § 17 Abs. 3 AtG zu widerrufen. Solche politischen Erwägungen sind weder als Ermessenserwägungen im Rahmen einer Einzelfallent-

scheidung der Verwaltung tauglich, noch – und schon gar nicht – kann hieraus eine Ermessensreduzierung auf Null abgeleitet werden, was bedeuten würde, dass diese politischen Erwägungen es gebieten würden, dass die Verwaltung einen Widerruf der Genehmigungsentscheidung vornimmt. Ganz allgemein kommt bei der Entscheidung nach § 17 Abs. 3 AtG eine Ermessensreduzierung auf Null quasi nie in Betracht. Eine so weit gehende Ermessensreduzierung, dass der Widerruf der Genehmigung die einzige denkbare richtige Ermessensbetätigung ist, käme allenfalls in Betracht, wenn die Anlage aufgrund sehr erheblicher Sicherheitsbedenken, die dennoch nicht von § 17 Abs. 5 AtG erfasst würden, nicht mehr betrieben werden dürfte,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 87.

Eine bloß auf politische Motive wie einen „glaubwürdigen Atomausstieg“ gestützte Ermessensreduzierung auf Null ist schon vor diesem Hintergrund nicht vorstellbar, darüber hinaus auch nicht aus den folgenden Gründen.

aa) Grundrechtliche Fragen

Der Widerruf einer Genehmigung nach § 7 AtG stellt einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte des Genehmigungsinhabers dar. Dies würde auch für die Betreiberin der UAG gelten. Es ist unrichtig, wenn teilweise versucht wird, dieser die Grundrechtsfähigkeit allein unter dem Verweis darauf abzusprechen, dass die Muttergesellschaft der Betreiberin ihren Sitz im Vereinigten Königreich hat. Betreiberin der UAG ist die Urenco Deutschland GmbH, mithin eine nach dem GmbH-Gesetz gegründete Gesellschaft. Eine nach deutschem Recht gegründete Tochter einer ausländischen Gesellschaft ist jedoch als inländische juristische Person und damit gemäß Art. 19 Abs. 3 GG als prinzipiell grundrechtsfähig anzusehen,

Quaritsch, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 120, Rn. 48; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 19. Rn. 20.

Demnach handelt es sich bei der Betreiberin der UAG um eine inländische juristische Person. Auf die in Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 14 GG normierten Grundrechte kann diese sich daher in jedem Falle berufen. Dies wird vermutlich auch für das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG gelten. Bei Grundrechten, die nur Deut-

schen zustehen, wird man zwar fordern müssen, dass die Vereinigung nicht von Ausländern beherrscht wird,

Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 118, Rn. 50; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 19. Rn. 20.

Dies ist bei der Urenco Deutschland GmbH nicht auszuschließen. Es ist aber zumindest zu erwarten, dass es sich bei den Personen „hinter“ der Urenco Deutschland GmbH um Bürger eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union handelt. Solche können nach richtiger Auslegung der Art. 12 Abs. 1 GG auch den Schutz der Berufsfreiheit für sich in Anspruch nehmen. Eine rein auf Deutsche beschränkte Auslegung des Art. 12 Abs. 1 GG wäre mit dem unionsrechtlich zwingend vorgegebenen Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) nicht vereinbar. Vor diesem unionsrechtlichen Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht bereits Art. 19 Abs. 3 GG, der an sich nur inländischen juristischen Personen die Grundrechtsträgerschaft eröffnet (s.o.), eine erweiternde Auslegung zukommen lassen, nach der auch juristische Personen aus dem EU-Ausland Träger der ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbaren Grundrechte sein können,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19.07.2011 – 1 BvR 1916/09 –, BVerfGE 129, S. 78, 94 ff.

Dabei ging es zwar nicht um Grundrechte, die – wie Art. 12 Abs. 1 GG – ihrem Wortlaut nach nur Deutschen zustehen; relevant vor dem Bundesverfassungsgericht waren vielmehr nur das Eigentumsgrundrecht gemäß Art. 14 Abs. 1 GG und das Prozessgrundrecht auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Wenn aber der Ansatzpunkt für die Erweiterung der Grundrechtsträgerschaft das allgemeine unionsrechtliche Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV ist,

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19.07.2011 – 1 BvR 1916/09 –, BVerfGE 129, S. 78, 94, 97 ff.,

kann für die Deutschengrundrechte nichts Anderes gelten. Die Unterscheidung des deutschen Verfassungsgebers zwischen den Deutschen- und den Jedermannsgrundrechten nimmt das Unionsrecht nicht auf, legitimiert sie also nicht. Auch eine

Anwendung der Deutschengrundrechte auf juristische Personen aus dem EU-Ausland ist daher richtigerweise nicht mehr abweisbar,

Finger, Anmerkung zum BVerfG-Urteil vom 19.07.2011 (1 BvR 1916/09, WM 2011), Zur Frage der Anwendung von materiellen Grundrechten auf juristische Personen mit Sitz im EU-Ausland, WuB VII D Art. 18 AEUV 1.12.

Dies gilt insbesondere für die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG, denn diese betrifft mit der Freiheit des Wirtschaftslebens unzweifelhaft auch den Anwendungsbereich der Verträge i.S.d. Art. 18 AEUV,

vgl. Hillgruber, Anmerkung, JZ 2011, S. 1118 ff.;

ob für andere Deutschengrundrechte wie namentlich das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag etwas anderes zu gelten zu hat, kann hier offensichtlich dahinstehen.

Wenn demnach nun der Schutz gemäß Art. 12 Abs. 1 GG auch EU-ausländischen juristischen Personen zugutekommen kann, so muss er erst recht inländischen juristischen Personen zukommen, die nur von EU-Ausländern materiell beherrscht werden. Dies dürfte seinerseits bereits aus Art. 18 AEUV folgen, weil mit der gegenteiligen Auffassung eine Diskriminierung zwischen EU-Ausländern und Inländern in den Auswirkungen ihrer Stellung als Gesellschafter verbunden wäre. Zusätzlich dürfte die Gleichbehandlung dieser Konstellation aber auch gemäß Art. 3 Abs. 1 GG geboten sein, weil für eine Unterscheidung zwischen einer EU-ausländischen und einer nur von EU-Ausländern beherrschten, ansonsten aber inländischen juristischen Person schwerlich sachliche Gründe sprechen können.

An der Anwendbarkeit des Art. 12 Abs. 1 GG auf die Betreiberin der UAG ist daher unter keinem Gesichtspunkt zu zweifeln. Ein etwaiger Widerruf der Betriebsgenehmigung müsste daher mit der Berufsfreiheit in Einklang stehen. Das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG ist als Jedermannsgrundrecht erst recht einschlägig.

Der Widerruf einer Betriebsgenehmigung wäre mit ganz erheblichen Einschränkungen für die Grundrechte der Betreiberin der UAG verbunden. Zum einen wäre es ihr nicht mehr möglich, die in ihrem Eigentum stehenden Anlagen weiter zu nutzen, was jeden-

falls eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne eines Eingriffs in ihre Rechte nach Art. 14 GG bedeuten würde. Zum anderen wäre es ihr nicht möglich, den von ihr gewählten Weg der erwerbswirtschaftlichen Betätigung weiter zu verfolgen, was jedenfalls eine Berufsausübungsregelung darstellen würde, mithin einen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG. Beide Eingriffe wären insbesondere aufgrund der erheblichen Investitionen, die die Betreiberin in den Ausbau ihrer Anlage im Vertrauen auf die Geltung der Genehmigung aus dem Jahre 2005 tätigte, als sehr schwerwiegend einzuordnen. Es ist jedenfalls sehr fraglich, ob allgemeine politische Ziele wie die „Glaubwürdigkeit des Atomausstiegs“ oder eine gegen die Anlage vorhandene Abneigung in der Bevölkerung diese Eingriffe überwiegen.

Die Frage, ob eine auf einer Gesetzesnorm – hier § 17 Abs. 3 AtG – beruhende Inhalts- und Schrankenbestimmung einen verhältnismäßigen und damit zulässigen Eingriff in die Rechte eines Eigentümers aus Art. 14 GG darstellt, bestimmt sich bei zur wirtschaftlichen Betätigung genutzten Eigentumsgegenständen v. a. nach der Frage der Amortisation der zu ihrer Erlangung und Nutzung getätigten Investitionen des Eigentümers,

Ewer, Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie – verfassungskonform und entschädigungsfrei?, NVwZ 2011, S. 1035, 1037 f.

Die Betreiberin der UAG wird allein für den Ausbau der Anlage auf die im Jahre 2005 genehmigte Ausbaustufe eine Summe in Höhe von mindestens 700.000.000,00 EUR bis zu 1.200.000.000,00 EUR aufwenden. Bezogen auf dieses Investitionsvolumen sind davon schon ca. 95% ins Werk gesetzt. Die Amortisationszeit dieser Summe wird ca. 30 Jahre betragen. Im Falle eines Widerrufs der Genehmigung würde diese Amortisation unmöglich gemacht. Da die erweiterte Anlage dann offenbar niemals ihren Betrieb aufnehmen würde, hätte die Betreiberin und Eigentümerin nicht einmal die Möglichkeit einer teilweisen Amortisation. Dies spricht entscheidend gegen die Annahme, allein politische Erwägungen und keine z. B. auf Sicherheitsbedenken gegen die Anlage bezogene Erwägungen könnten den mit einem Widerruf verbundenen erheblichen Grundrechtseingriff in Art. 14 GG rechtfertigen.

Ähnliches gilt hinsichtlich des erheblichen Eingriffs auch in Art. 12 Abs. 1 GG. Zwar ist anerkannt, dass ein Eingriff auf Ebene der Berufsausübungsregelung bereits durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls zu rechtfertigen ist. Dies bedeutet indes

nicht, dass jede bloße allgemeine politische Erwägung jeden Eingriff in die Berufsfreiheit rechtfertigen könnte. Auch bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG auf Ebene der Berufsausübungsfreiheit ist die Frage der Amortisierung von zur erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit vorgenommener Investitionen von großer Bedeutung,

Ewer, Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie – verfassungskonform und entschädigungsfrei?, NVwZ 2011, S. 1035, 1038.

Auch insofern ist also zu beachten, dass die Betreiberin der UAG im Vertrauen auf die Genehmigung aus dem Jahre 2005 zwischenzeitlich offenbar Investitionen im Bereich von mehreren 100 Millionen Euro bis zu einem Bereich von mehr als einer Milliarde Euro getätigt hat. Diese erfordern eine Amortisationsdauer von ca. 30 Jahren, die bei einem sofortigen Widerruf der Genehmigung massiv verkürzt würde. Es ist davon auszugehen, dass der Betreiberin der Anlage damit vermutlich nicht nur tatsächlich, sondern auch wirtschaftlich die Grundlage ihrer erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit genommen würde. Auch hinsichtlich Art. 12 Abs. 1 GG ist daher mehr als fraglich, ob allgemeine politische Erwägungen einen solchen Eingriff rechtfertigen können.

bb) Verwaltungsverfahrenssystematische Fragen

Ähnliches folgt aus systematischen Erwägungen des Verwaltungsverfahrensrechts heraus sowie aus dem Verhältnis zwischen dem Verwaltungsverfahrenrecht und dem Verfassungsrecht.

In dieser Hinsicht ist zunächst noch einmal hervorzuheben, dass ein Widerruf nach § 17 Abs. 3 AtG schon dem Gesetzeswortlaut nach immer nur ultima ratio sein darf. Besteht die Möglichkeit, dass der Betreiber einer kerntechnischen Anlage die Gründe, die zum Widerruf berechtigen würden, durch eigenes Verhalten beseitigt, ist ihm die Gelegenheit hierzu zu geben. Da eine Beseitigung allgemeiner politischer Erwägungen durch Betreiberverhalten nicht möglich ist, spricht auch dies dagegen, solche Erwägungen als taugliche Ermessensgründe heranzuziehen. Dies würde dem Ultima-Ratio-Charakter der Widerrufsentscheidung und damit auch dem Gesetzeswortlaut zuwiderlaufen.

Insbesondere die Erwägung, nur im Falle eines Widerrufs der Genehmigung für den Betrieb der UAG (und deren Fertigstellung auf den Stand der Genehmigung aus dem

Jahre 2005) sei der „Atomausstieg“ glaubhaft zu bewerkstelligen, ist vor diesem Hintergrund rechtlich höchst zweifelhaft. Solches Vorgehen ist schon im Zusammenhang mit der Überwachung von Kernkraftwerken durch die Verwaltung unter dem Stichwort „ausstiegsorientierter Gesetzesvollzug“ diskutiert worden. Befürworter eines solchen Vorgehens sind der Ansicht, es sei im Sinne des politischen Ziels „Atomausstieg“ sinnvoll, die Bestimmungen des Atomgesetzes zur Überwachung insbesondere von Kernkraftwerken in besonders restriktiver Weise anzuwenden. Auf diese Weise soll eine (noch) frühere Stilllegung der deutschen Kernkraftwerke erreicht werden, als dies von der 13. AtG-Novelle vorgesehen wird. In früheren Jahren sollte dieses Vorgehen genutzt werden, um atomrechtliche Genehmigungsverfahren quasi „bis zur Unendlichkeit“ zu verzögern und so zu verhindern, dass nach dem Atomgesetz eigentlich zulässige weitere Genehmigungen für den Bau von Kernkraftwerken erteilt werden mussten. Schon bezüglich Kernkraftwerken, also Anlagen, deren Gefährdungspotenzial deutlich über dem der Urananreicherungsanlage Gronau liegt, wird die Rechtmäßigkeit des „ausstiegsorientierten Gesetzesvollzugs“ allerdings seit jeher zu Recht sehr kritisch gesehen. Besonders pointiert zeigen dies die Ausführungen von

Sender, Anwendungsfeindliche Gesetzesanwendung – Ausstiegsorientierter Gesetzesvollzug im Atomrecht, DÖV 1992, S. 181, 183,

mit welchen der Autor betont:

„Wie der Dienst nach Vorschrift ist der ausstiegsorientierte, die korrekte Gesetzesanwendung gerade verhindernde Gesetzesvollzug als eine Art passiver Resistenz rechtswidrig. [...] Es ist nämlich offensichtlich, dass politische Zielvorgaben nicht gegen ein Gesetz durchgesetzt werden dürfen, das andere politische Ziele verfolgt und diese Ziele in Gesetzesform gegossen hat.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

vgl. auch Di Fabio, Der Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, 1999, S. 5; Lippert, Energiewirtschaftsrecht, 2002, S. 276.

Dies muss umso mehr gelten, wenn eine Anlage wie die Urananreicherungsanlage in Gronau ein im Vergleich zu Kernkraftwerken deutlich geringeres Gefahrenpotenzial besitzt. Auch und gerade in solchen Fällen dürfen politische Ziele nicht mit den Mitteln

bloßer Verwaltungsentscheidungen verfolgt werden, wenn diese ein gesetzgeberisch gesetztes Ziel konterkarieren würden. Da der Bundes-Gesetzgeber es aber offensichtlich nicht beabsichtigt hat, durch die 13. AtG-Novelle auch den Betrieb der UAG (oder theoretisch denkbarer anderer Anreicherungsanlagen in Deutschland) zu beenden oder unmöglich zu machen, läge ein genau solcher Fall vor, würde man auf die geschilderten allgemeinen politischen Erwägungen eine Widerrufsentscheidung nach § 17 Abs. 3 AtG bzgl. der UAG stützen.

Gegen die Zulässigkeit solchen Vorgehens sprechen schließlich auch die vom Bundesverfassungsgericht für die generelle Entscheidung über die Hinnehmbarkeit des Betriebs kerntechnischer Anlagen und der damit verbundenen Risiken in der „Kalkar-I-Entscheidung“ aufgestellten und judizierten Erwägungen. In der dieser Entscheidung,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 –,
BVerfGE 49, S. 89,

wird die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Atomenergienutzung und der damit verbundenen Risiken auch damit begründet, dass der Gesetzgeber aufgrund neuer Entwicklungen zu einem „Nachfassen“ bei seiner generellen Risikobewertung genötigt sein kann:

„Hat der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehenden Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, dann kann er von Verfassungs wegen gehalten sein zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrechtzuerhalten ist.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Bei diesen „nicht abzusehenden Entwicklungen“ ist aber keineswegs nur eine Änderung des Standes von Wissenschaft und Technik gemeint. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers umfasst vielmehr die gesamten Implikationen dieser Technik-anwendung einschließlich der sozialen Akzeptanz. Weiter heißt es in besagter Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts:

„Erst die Zukunft wird erweisen, ob die Entscheidung für die Anwendung der Brütertechnik mehr zum Nutzen oder zum Schaden gereichen wird. In dieser, notwendigerweise mit Ungewißheit belasteten Situation liegt es zuvorderst in der politischen Verantwortung des Gesetzgebers und der Regierung, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen die von ihnen für zweckmäßig erachteten Entscheidungen zu treffen“.

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Das Bundesverfassungsgericht gibt mithin deutlich zu verstehen, dass es zuvorderst die Aufgabe des Gesetzgebers ist, über die generelle politische Hinnehmbarkeit der Nutzung bestimmter Technologien, insbesondere kerntechnischer Anlagen, zu entscheiden. Aufgrund der Gesetzgebungszuständigkeitszuweisung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG fällt diese Verantwortlichkeit ausschließlich dem Bundesgesetzgeber zu. Es kann auch vor diesem Hintergrund nicht Aufgabe der Verwaltung sein, im Wege des Gesetzgebungsvollzugs einen „vollständigen Atomausstieg“ auch hinsichtlich solcher Anlagen durchzusetzen, die vom „Ausstiegsbeschluss“ der 13. AtG-Novelle nicht erfasst werden. Die generelle und damit auch politische Entscheidung, ob der Betrieb solcher Anlagen weiterhin hinnehmbar ist, hat nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts allein der (Bundes-) Gesetzgeber zu treffen. Auch insofern haben allgemeine politische Erwägungen als Ermessenserwägungen im Rahmen einer Widerrufsentscheidung nach § 17 Abs. 3 AtG außen vor zu bleiben.

3. Ergebnis zu Gutachtenfrage 1

Die Möglichkeit eines Widerrufs der Genehmigung der Urananreicherungsanlage in Gronau nach § 17 Abs. 3-5 AtG ist nach unserem Dafürhalten nicht gegeben. Weder ist mit der dafür notwendigen Sicherheit erkennbar, dass die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Bestimmungen erfüllt sind, noch ist im Falle des Ermessenswiderrufs (§ 17 Abs. 3 AtG) davon auszugehen, dass dieser als ultima ratio die einzig mögliche Vorgehensweise ist und keine mildereren Mittel zur Verfügung stünden, um ggf. zu einer Einhaltung der atomrechtlichen Bestimmungen zu gelangen.

Ein solches Vorgehen würde daher auch ein erhebliches Risiko bergen, in einem von der Betreiberin hiergegen angestregten verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu scheitern.

II. Gutachtenfrage 2

Gutachtenfrage 2 lautet:

Ist § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG auf die für die Urananreicherungsanlage relevante Sicherheitsüberprüfung nach § 19a Abs. 3 AtG anwendbar?

Wie bereits zu Gutachtenfrage 1 ausgeführt, berechtigt § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG zu einem Widerruf der Genehmigung einer kerntechnischen Anlage, wenn auch nach Setzung einer angemessenen Nachfrist ein ordnungsgemäßer Nachweis nach § 9a Abs. 1a bis 1e nicht vorgelegt wird oder auch nach Setzung einer angemessenen Nachfrist keine Ergebnisse der nach § 19a Abs. 1 durchzuführenden Sicherheitsüberprüfung vorgelegt werden. Mit Gutachtenfrage 2 soll hingegen geklärt werden, ob eine Berechtigung zum Widerruf der Genehmigung auch gegeben ist, wenn die Ergebnisse einer Sicherheitsprüfung nach § 19a Abs. 3 AtG nicht (rechtzeitig) vorgelegt werden.

1. Regelungsgehalt von § 19a Abs. 1 und 3 AtG

Insofern ist zunächst eine Betrachtung der Unterschiede zwischen § 19a Abs. 1 und 3 AtG geboten. § 19a Abs. 1 AtG lautet:

„Wer eine Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität betreibt, hat eine Sicherheitsüberprüfung und Bewertung der Anlage durchzuführen und auf deren Grundlage die nukleare Sicherheit der Anlage kontinuierlich zu verbessern. Die Ergebnisse der Sicherheitsüberprüfung und Bewertung sind bis zu dem in Anlage 4 zu diesem Gesetz genannten Datum, soweit dieses nach dem 27. April 2002 liegt, der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Jeweils alle zehn Jahre nach dem in Anlage 4 genannten Datum sind die Ergebnisse einer erneuten Sicherheitsüberprüfung und Bewertung vorzulegen.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

§ 19a Abs. 3 AtG hingegen lautet:

„Wer eine sonstige kerntechnische Anlage nach § 2 Absatz 3a Nummer 1 betreibt, hat alle zehn Jahre eine Überprüfung und Bewertung der nuklearen Sicherheit der jeweiligen Anlage durchzuführen und die nukleare Sicherheit der

Anlage kontinuierlich zu verbessern. Die Ergebnisse der Überprüfung und Bewertung sind der Aufsichtsbehörde vorzulegen.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Der grobe Inhalt einer solchen Überprüfung ist jeweils in § 19a Abs. 4 AtG geregelt. Der wesentliche Unterschied besteht mithin darin, dass § 19a Abs. 1 AtG sich auf die Sicherheitsüberprüfung von Kernkraftwerken bezieht, § 19a Abs. 3 AtG hingegen auf die Sicherheitsüberprüfung sonstiger kerntechnischer Anlagen.

2. Anwendbarkeit von § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG auf § 19a Abs. 1 und Abs. 3 AtG

Da es sich bei der Urananreicherungsanlage in Gronau nicht um ein Kernkraftwerk handelt, kommt ein Widerruf der Genehmigung nach § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG – abgesehen von der unter Gutachtenfrage 1 geprüften Frage der aktuellen Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen hierfür – nur dann in Frage, wenn § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG auf § 19a Abs. 1 und Abs. 3 AtG Anwendung findet. Dies ist aus den folgenden Gründen zu verneinen.

a) Gesetzeswortlaut

Der Wortlaut des § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG lautet expressis verbis, dass ein Widerruf nach dieser Norm nur in Betracht kommt, wenn

„auch nach Setzung einer angemessenen Nachfrist ein ordnungsgemäßer Nachweis nach § 9a Abs. 1a bis 1e nicht vorgelegt wird oder auch nach Setzung einer angemessenen Nachfrist keine Ergebnisse der nach § 19a Abs. 1 durchzuführenden Sicherheitsüberprüfung vorgelegt werden.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Die Norm verweist mithin ausdrücklich und ohne „Öffnungsmöglichkeit“ auf § 19a Abs. 1 und nicht auch auf § 19a Abs. 3 AtG. Schon dies zeigt deutlich, dass auch nur das Fehlen der Ergebnisse einer Sicherheitsüberprüfung für Kernkraftwerke nach § 19a Abs. 1 AtG,

zur Anwendbarkeit dieser Norm nur auf Kernkraftwerke: Cloosters, Atomgesetznovelle 2002 – offen gebliebene Fragen aus der Sicht einer Auf-

sichtsbehörde, in: Pelzer, Brennpunkte des Atomenergierechts – Nuclear Law Problems in Focus, Baden-Baden 2003, S. 247, 250,

zu einem Genehmigungswiderruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG berechtigt und nicht etwa auch das Fehlen der Ergebnisse einer Sicherheitsüberprüfung nach § 19a Abs. 3 AtG.

Der ausdrückliche Wortlaut stellt die absolute Grenze jeder Auslegung einer Norm dar. Ein Überschreiten der sog. „Wortlautgrenze“ im Wege der Auslegung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzulässig,

vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19.07.2011 – 1 BvR 1916/09 –, BVerfGE 129, S. 78, 96.

Ist der Wortlaut einer Norm demnach klar und eindeutig, verbietet es sich, durch Auslegung den Anwendungsbereich der Norm auszuweiten. Vor dem Hintergrund des eindeutigen Verweises ausschließlich auf § 19a Abs. 1 AtG in § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG ist daher bereits auszuschließen, dass § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG zu einem Genehmigungswiderruf auch in dem Falle berechtigt, dass die Ergebnisse einer Sicherheitsüberprüfung nach § 19a Abs. 3 AtG nicht rechtzeitig vorgelegt werden.

b) Historische Auslegung

Dasselbe Ergebnis folgt aus einer Analyse der Entstehungsgeschichte des § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG. Dieser ist mit der 10. AtG-Novelle in das Atomgesetz aufgenommen worden. In der Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung,

Entwurf eines Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, BR-Drs. 705/01, vom 07.09.2001, S. 59,

wird speziell hierzu zwar ausgeführt:

„Die Verletzung der Pflichten nach § 9a Abs. 1a bis 1e und nach § 19a soll die Möglichkeit des Widerrufs der Genehmigung nach sich ziehen. Durch die Regelung wird ein spezieller Tatbestand geschaffen, der eine besondere Warnfunktio-

on bezüglich der speziell genannten Inhalte verfolgt. Damit wird die besondere Bedeutung dieser Pflichten betont und ihre Einhaltung sichergestellt.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Auf den ersten Blick könnte man daher aus der allgemeinen Bezugnahme auf § 19a AtG folgern, § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG wolle zu Genehmigungswiderrufen auch dann ermächtigen, wenn nicht die Ergebnisse der Sicherheitsüberprüfung eines Kernkraftwerks (§ 19a Abs. 1 AtG), sondern einer anderen Anlagen (§ 19a Abs. 3 AtG) verspätet vorgelegt werden. Diese Auslegung ist jedoch aus verschiedenen Gründen nicht geboten.

Ein wichtiger Indikator für die Intention des Gesetzgebers ist der Titel des Gesetzes, mit welchem § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG in das Atomgesetz aufgenommen wurde. Das Gesetz bezieht sich nicht auf die Nutzung der Kernenergie insgesamt, sondern allein auf die „Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“. Dies lässt darauf schließen, dass der Gesetzgeber hiermit auch nur Regelungen erlassen wollte, die sich auf die gewerbliche Erzeugung von Elektrizität beziehen. Da nur in § 19a Abs. 1 AtG, nicht jedoch in § 19a Abs. 3 AtG, von Anlagen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität die Rede ist, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber in § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG auch bewusst nur auf § 19a Abs. 1 AtG verweisen wollte. Ansonsten hätte der Verweis nicht seiner Intention entsprochen, lediglich Anlagen zur gewerblichen Energieerzeugung in den Blick zu nehmen. Die Begründung speziell zu § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG setzt dieses offenbar stillschweigend voraus und ging daher davon aus, dass eine gesonderte Bezugnahme auf die „Verletzung von Pflichten nach § 19a Abs. 1 AtG“ nicht erforderlich war und die gesetzgeberische Intention ohnehin deutlich wurde.

Gegen die Annahme, aufgrund der nicht ganz eindeutig formulierten Gesetzesbegründung sei § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG extensiv auszulegen und auch eine Bezugnahme auf § 19a Abs. 3 AtG hineinzulesen, spricht ferner der klare Wortlaut des § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG. Wenn dieser jedoch klar lediglich eine Bezugnahme auf § 19a Abs. 1 AtG enthält, muss dem Wortlaut, auch angesichts der dargestellten verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zur Wortlautgrenze, das stärkere Gewicht bei der Auslegung der Norm zugewillt werden, als einer offenen Formulierung in der Gesetzesbegründung.

Es lässt sich aus der Historie des § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG mithin nicht herleiten, dass der Gesetzgeber mit Erlass dieser Norm das Ziel verfolgte, Verstöße gegen § 19a AtG insgesamt mit einer Widerrufsmöglichkeit der Genehmigung zu sanktionieren. Zwar ist die Gesetzesbegründung insofern nicht ganz eindeutig formuliert. Ihre genaue Analyse zeigt jedoch, dass es überwiegend wahrscheinlich ist, dass es sich bei der Formulierung des § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG und der Bezugnahme allein auf § 19a Abs. 1 AtG darin nicht um ein redaktionelles Versehen des Gesetzgebers handelt, sondern dass es überwiegend wahrscheinlich ist, dass man es seinerzeit nicht für nötig hielt, diese absatzgenaue Bezugnahme auch in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.

c) Systematische Auslegung

Auch die systematische Auslegung spricht für die Annahme, dass der Gesetzgeber in § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG lediglich eine Widerrufsmöglichkeit für den Fall vorsehen wollte, dass die Ergebnisse der Sicherheitsüberprüfung eines Kernkraftwerks (§ 19a Abs. 1 AtG) nicht rechtzeitig vorgelegt werden. Dies folgt insbesondere aus einem Umkehrschluss dergestalt, dass

- wenn der Gesetzgeber in § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG ausdrücklich Bezug auf verschiedene Absätze sowohl in § 9a als auch in § 19a AtG nimmt,

gleichzeitig davon auszugehen ist,

- dass eine Bezugnahme auf andere Absätze dieser Bestimmungen gerade nicht gewollt war.

Hätte der Gesetzgeber hingegen eine allgemeine Bezugnahme auf die Verpflichtungen in § 19a AtG vornehmen wollen und jeden Verstoß hiergegen unter Widerrufsmöglichkeit nach § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG stellen wollen, wäre zu erwarten gewesen, dass die ausdrückliche Bezugnahme auf § 19a Abs. 1a AtG in § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG unterblieben wäre und lediglich eine allgemeine Bezugnahme auf § 19a AtG erfolgt wäre.

Auch in anderen Normen des Atomgesetzes wird darüber hinaus zwischen Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität und anderen kerntechnischen Anlagen unterschieden, insb. in § 7 Abs. 1 AtG. Auch dies spricht dafür, solche Unterscheidungen als vom Gesetzgeber gewollt anzusehen.

d) Teleologische Auslegung

Schließlich spricht auch die teleologische Auslegung des § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG dafür, die darin vorgesehene Widerrufsmöglichkeit ausschließlich auf einen Verstoß gegen die Pflichten nach § 9a Abs. 1a bis 1e und § 19a Abs. 1 AtG zu beziehen. Wie unter Gliederungsziffer C. II. 2. b) ausgeführt, wurde § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG als Teil eines Gesetzes geschaffen, dessen Ziel und Zweck es war, die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden. Hierauf lässt nicht nur der Titel des Gesetzes schließen, sondern auch der allgemeine Teil der Gesetzesbegründung. Schon unter der Überschrift „Zielsetzung“ heißt es darin (S. 1):

„Der Gesetzentwurf regelt die geordnete Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität durch eine Neuordnung des Kernenergierechts. [...] Die weitere Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Stromerzeugung soll auf Grund der mit ihr verbundenen Risiken trotz des international gesehen hohen Sicherheitsniveaus der deutschen Anlagen nur noch für einen begrenzten Zeitraum hingenommen werden.“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Es ist mithin nur von einer Bezugnahme des Gesetzes auf Regelungen bezüglich der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Stromerzeugung auszugehen. Hätte der Gesetzgeber hingegen eine geordnete Beendigung und Regelung jeder kernenergetischen Nutzungsform gewollt, wäre dies vermutlich auch in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebracht worden, was nicht geschah. Vielmehr heißt es im Abschnitt „Zielsetzung“ weiter:

„Auch wenn gemäß dem deutschen Atomgesetz nach dem Stand von Wissenschaft und Technik Vorsorge gegen mögliche Schäden durch den Betrieb der Anlagen getroffen ist, lässt sich die Möglichkeit von Unfällen mit großen Freisetzen nicht völlig ausschließen.“

Der Gesetzgeber der 10. AtG-Novelle ging also davon aus, dass Anlagen zur Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung ein Potenzial für Unfälle mit großen Freisetzen hätten. Gerade dies macht es konsequent, für solche Anlagen – und eben nicht Anlagen, die ein deutlich geringeres Freisetzungspotenzial haben – auch besondere Sanktionen in der Form von Widerrufsmöglichkeiten für den Fall vorzusehen, dass die

Ergebnisse von für Elektrizitätserzeugungsanlagen speziell vorgeschriebenen Sicherheitsüberprüfungen nicht rechtzeitig vorgelegt werden. Dementsprechend heißt es unter der Überschrift „Zielsetzung“ im allgemeinen Teil der Begründung der 10. AtG-Novelle auch:

„Die Bundesregierung und die sie tragende Mehrheit im Bundestag halten die geordnete und einheitlich Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung für erforderlich, um den Schutz von Leben und Gesundheit und anderen wichtigen Gemeinschaftsgütern dauerhaft zu gewährleisten.“

Ziel und Zweck des Gesetzes und damit auch der Einführung von § 17 Abs.3 Nr. 4 AtG war und ist es nach alledem, den Gefahren von Anlagen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität aus Kernenergie zu begegnen. Andere Anlagen sind hingegen nicht vom Gesetzeszweck erfasst und werden in der „Zielsetzung“ auch nicht erwähnt. Es liegt daher nahe, dass der Zweck der Norm sich auch nur auf Elektrizitätserzeugungsanlagen beschränkt, was wiederum eine gewollte Bezugnahme ausschließlich auf § 19a Abs. 1 AtG in § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG nahelegt.

3. Ergebnis zu Gutachtenfrage 2

Es ist davon auszugehen, dass § 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG nicht auf eine Sicherheitsüberprüfung nach § 19a Abs. 3 AtG anwendbar ist. Sowohl der ausdrückliche Gesetzeswortlaut als auch die Auslegung dieser Norm sprechen deutlich gegen eine solche Vorgehensweise.

III. Gutachtenfrage 3

Gutachtenfrage 3 lautet:

Kommen Eingriffsbefugnisse nach § 19 Abs. 3 AtG in Betracht; wenn ja, in welchem Umfang?

§ 19 Abs. 3 AtG enthält unterschiedliche Arten Eingriffsbefugnisse und ermächtigt die zur Atomaufsicht zuständigen Behörden insbesondere zur Anordnung von Schutzmaßnahmen, zur Aufbewahrung oder Verwahrung radioaktiver Stoffe bei einer von der Behörde bestimmten Stelle sowie zur Anordnung, dass der Umgang mit radioaktiven Stoffen, die Errichtung und der Betrieb von Anlagen der in §§ 7 und 11 Abs. 1

Nr. 2 AtG bezeichneten Art sowie der Umgang mit Anlagen, Geräten und Vorrichtungen in der in § 11 Abs. 1 Nr. 3 AtG bezeichneten Art einstweilen oder, wenn eine erforderliche Genehmigung nicht erteilt oder rechtskräftig widerrufen ist, endgültig eingestellt wird. Hierbei handelt es sich um eine Ermessensentscheidung der Aufsichtsbehörden. Gemäß § 19 Abs. 3 Satz 1 AtG kann diese anordnen, dass ein Zustand beseitigt wird, der den Vorschriften dieses Gesetzes oder der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, den Bestimmungen des Bescheids über die Genehmigung oder allgemeine Zulassung oder einer nachträglich angeordneten Auflage widerspricht oder aus dem sich durch die Wirkung ionisierender Strahlen Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter ergeben können. Ist dies der Fall, stehen ihr insbesondere die genannten Instrumente zur Verfügung.

1. Voraussetzungen jeder Anordnung nach § 19 Abs. 3 AtG

a) Verstoß gegen atomrechtliche Vorschriften oder Abweichung vom Genehmigungsbescheid

Voraussetzung einer Anordnung nach § 19 Abs. 3 Satz 1 1. Var. AtG gegen die Betreiberin der UAG ist, dass der momentane Zustand der Anlage den Vorschriften des Atomgesetzes oder einer darauf beruhenden Rechtsverordnung oder den Bestimmungen des Genehmigungsbescheids für die Anlage oder einer nachträglich hierzu ergangenen Auflage widerspricht. Schon dies ist nach den uns derzeit vorliegenden Informationen zweifelhaft. Wie bereits zu Gutachtenfrage 1 ausgeführt, gehen wir derzeit davon aus, dass die Anlage in der Art und Weise errichtet worden ist und betrieben wird, wie es die für die Anlage erteilten Genehmigungsbescheide vorsehen. Es ist weder ersichtlich, dass diese Genehmigungen seinerzeit nicht hätten erteilt werden dürfen, noch ist ersichtlich, dass eine Genehmigungsvoraussetzung zwischenzeitlich nicht mehr von der Anlage in Gronau erfüllt würde. Liegt aber eine bestandskräftige atomrechtliche Genehmigung vor, so enthält diese die verbindliche Feststellung, dass eine genehmigungskonform errichtete und betriebene Anlage die atomrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen, wie z.B. die Beherrschung der Störfälle, erfüllt, und sicher betrieben werden kann,

so ausdrücklich VGH Mannheim, Urteil vom 26.02.2007 – 10 S 643/05 –, ZUR 2007, S. 380, 381; BVerwG, Urteil vom 07.06.1991 – 7 C 43/90 –,

Buchholz 451.171 AtG Nr. 36; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 25.10.2000 – 11 C 1/00 –, Buchholz 451.171 § 19 AtG Nr. 3.

Auch für einen Verstoß der Betreiberin gegen eine nachträgliche Auflage zu den Genehmigungsbescheiden bestehen keine Anhaltspunkte. Vielmehr ist uns gegenüber betont worden, dass sich die Betreiberin stets kooperativ gegenüber den Aufsichtsbehörden verhält.

Insofern ist schon sehr zweifelhaft, ob die Tatbestandsvoraussetzungen für ein Vorgehen gegen die Anlage nach § 19 Abs. 3 AtG vorlägen. Ebenso zweifelhaft ist daher auch, ob eine Verfügung gegenüber der Betreiberin der UAG nach § 19 Abs. 3 UAG gerichtlich „halten“ würde, zumal die handelnde Behörde für das Vorliegen der die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllenden tatsächlichen Umstände die objektive Beweislast trägt,

so ausdrücklich VGH Mannheim, Urteil vom 26.02.2007 – 10 S 643/05 –, ZUR 2007, S. 380, 381.

b) Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter

Gemäß § 19 Abs. 3 Satz 1 2. Var. AtG ist die Behörde auch zu einem Einschreiten berechtigt, wenn sich aus dem Zustand der Anlage durch die Wirkung ionisierender Strahlen Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter ergeben können. Der Gefahrenbegriff des § 19 Abs. 3 AtG ist dabei derselbe wie der des § 17 Abs. 5 AtG,

vgl. VGH Kassel, Urteil vom 25.03.1997 – 14 A 3083/89 –, veröffentl. ausschl. in juris (Rz. 334 f.).

Da eine Gefahr im Sinne der letztgenannten Norm auszuschließen ist (vgl. Ausführungen zu Gutachtenfrage 1), ist auch die Erfüllung dieser Tatbestandsvoraussetzung für ein Vorgehen gegen die UAG nach § 19 Abs. 3 AtG indes zweifelhaft.

2. Eingriffsbefugnisse im Falle einer Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 19 Abs. 3 AtG

Nähme man an, entgegen der Feststellungen dieses Gutachtens seien die Tatbestandsvoraussetzungen für ein Einschreiten der Atomaufsichtsbehörden gegen die

Urananreicherungsanlage in Gronau gegeben, würde dies nicht zwingend auch zu einer einstweilen oder gar endgültigen Stilllegungsanordnung ermächtigen. § 19 Abs. 3 AtG normiert zunächst eine Ermessensentscheidung der Atomaufsichtsbehörde über das „Ob“ und das „Wie“ eines Einschreitens im Falle der Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm. Sie berechtigt dabei insbesondere

- zur Anordnung von Schutzmaßnahmen,
- zur Aufbewahrung oder Verwahrung radioaktiver Stoffe bei einer von der Behörde bestimmten Stelle sowie
- zur Anordnung, dass der Umgang mit radioaktiven Stoffen, die Errichtung und der Betrieb von Anlagen der in §§ 7 und 11 Abs. 1 Nr. 2 AtG bezeichneten Art sowie der Umgang mit Anlagen, Geräten und Vorrichtungen in der in § 11 Abs. 1 Nr. 3 AtG bezeichneten Art einstweilen oder, wenn eine erforderliche Genehmigung nicht erteilt oder rechtskräftig widerrufen ist, endgültig eingestellt wird.

a) Anordnung einer Betriebseinstellung (§ 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 AtG)

Die Anordnung einer einstweiligen wie endgültigen Betriebseinstellung stellt die schwerwiegendste Form einer Maßnahme nach § 19 Abs. 3 AtG dar,

VGH Mannheim, Urteil vom 26.10.1999 – 10 S 352/96 –, UPR 2000, S. 198 f.; VGH Kassel, Urteil vom 25.03.1997 – 14 A 3083/89 –, veröffentl. ausschl. in juris (Leitsatz 4a); Blümel, in: Pelzer: Schnittpunkte nationalen und internationalen Atomrechts, S. 203, 214.

Dies ist im Rahmen der Ermessensausübung bei der Entscheidung über solche Maßnahmen stets zu bedenken. Aufgrund der Schwere des mit einer solchen Anordnung verbundenen Eingriffs in die Rechte des Betreibers einer kerntechnischen Anlage darf mit der Betriebseinstellung daher nicht in allen Fällen der Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 19 Abs. 3 AtG reagiert werden. Vielmehr kommt eine Anordnung einer Betriebseinstellung nur in Betracht, wenn der Verstoß gegen die Genehmigung oder auch atomrechtliche Vorschriften besonders schwerwiegend ist,

VGH Mannheim, Urteil vom 26.02.2007 – 10 S 643/05 –, ZUR 2007, S. 380, 381.

Dabei ist der Anordnung einer einstweiligen Betriebseinstellung stets der Vorzug vor Anordnung einer endgültigen Betriebseinstellung zu geben. Letztere ist im Regelfall als unverhältnismäßig anzusehen,

VGH Kassel, Urteil vom 25.03.1997 – 14 A 3083/89 –, veröffentl. ausschl. in juris (Leitsatz 4a); Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 7, Rn. 256;

sie käme hier auch schon deshalb nicht in Betracht, weil § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 2. Var. AtG für die Anordnung der endgültigen Betriebseinstellung zusätzlich verlangt, dass eine erforderliche Genehmigung nicht erteilt oder rechtskräftig widerrufen ist. Ersteres ist nicht der Fall. Letzteres kommt nach den vorstehenden Ergebnissen nicht einmal in Betracht.

Gerade für das Vorliegen solcher schwerwiegender Verstöße gegen den Genehmigungsbescheid oder gegen atomrechtliche Vorschriften durch die Betreiberin der Urananreicherungsanlage in Gronau sind uns derzeit keine Anhaltspunkte bekannt. Wir gehen daher davon aus, dass selbst bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm ein Einschreiten in der Form einer Betriebseinstellung unverhältnismäßig und daher ermessensfehlerhaft und rechtswidrig wäre. Dies gilt insbesondere, wenn die besagte schwerwiegende Gründe nicht in einem Verstoß gegen den Inhalt der Anlagengenehmigung oder gegen atomrechtliche Vorschriften gesehen würden, sondern in allgemeinen politischen Erwägungen. Selbst allgemeine Sicherheitsbedenken gegen die Nutzung von Kernenergie rechtfertigen kein Vorgehen nach § 19 Abs. 3 AtG,

OVG Schleswig, Urteil vom 27.05.1994 – 4 K 7/92 –, SchlHA 1994, S. 293 ff.

Allgemeine politische Erwägungen können dies daher erst recht nicht. Die bloße Behauptung, die Anlage in Gronau lasse den Atomausstieg nicht konsequent oder glaubwürdig erscheinen, würde eine Betriebseinstellungsverfügung daher in jedem Falle unverhältnismäßig und rechtswidrig machen. Teilweise wird in der Rechtsprechung sogar vertreten, eine (sogar einstweilige) Betriebseinstellung nach § 19 Abs. 3 AtG dürfe nur verfügt werden, wenn i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG eine Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen anzunehmen ist,

VGH Kassel, Urteil vom 25.03.1997 – 14 A 3083/89 –, veröffentl. ausschl. in juris (Rz. 333).

Dass eine solche hier vorliegt, ist bereits im Rahmen unserer Ausführungen zu Gutachtenfrage 1 verneint worden.

Ferner berechtigt nicht jede wie auch immer geartete Abweichung einer kerntechnischen Anlage vom Inhalt des Genehmigungsbescheids zur Anordnung einer Betriebseinstellung. Soll eine solche erlassen werden, ist vielmehr eine wesentliche Abweichung einer Anlage vom Inhalt des für sie ergangenen Genehmigungsbescheids notwendig. Erforderlich ist eine Abweichung in der Weise, dass eine Zurechnung der Genehmigung zur errichteten Anlage nicht mehr möglich ist,

VGH Kassel, Urteil vom 25.03.1997 – 14 A 3083/89 –, veröffentl. ausschl. in juris (Leitsatz 1).

Eine solch massive Abweichung liegt meist nicht vor, wenn trotz der Abweichung keine Bedenken gegen die Sicherheit der Anlage bestehen. Auch muss eine solche Abweichung vor Erlass einer Betriebseinstellungsverfügung zweifelsfrei feststehen,

BVerwG, Urteil vom 25.10.2000 – 11 C 1.00 –, Buchholz 451.171 § 19 AtG Nr. 3.

Jedenfalls nach unserem derzeitigen Kenntnisstand ist eine solche zweifelsfreie und erhebliche Abweichung der Urananreicherungsanlage Gronau von den hierfür ergangenen Genehmigungen nicht gegeben bzw. nicht zweifelsfrei und beweisbar.

Auch aus der Systematik, wonach die Behörde im Falle eines gesetzlich missbilligten Zustands der Anlage sowohl zur Anordnung von Schutzmaßnahmen als auch zur Anordnung der zunächst einstweiligen und bei Erfüllung weiterer Voraussetzungen auch endgültigen Betriebseinstellung berechtigt ist, lässt erkennen, dass letztere nicht generell Mittel der Wahl der Behörde sein darf, sondern wie der Widerruf nach § 17 AtG nur ultima ratio sein kann,

VGH Mannheim, Urteil vom 19.03.1991 – 10 S 1128/90 –, veröffentl. ausschl. in juris (Rz. 44).

Vor Anordnung einer (endgültigen) Betriebseinstellung müsste stets versucht werden, den in § 19 Abs. 3 AtG genannten und gesetzlich missbilligten Zustand durch eine nachträgliche Auflage zu beseitigen. Deutlich heißt es im

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 02.07.2008 – 7 C 38/07 –,
Buchholz 451.171 § 17 AtG Nr. 4,

zu dieser Notwendigkeit:

„Nr. A I 2b wäre ferner auch wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtswidrig. Denn pauschal mit dem schwersten Eingriff - nämlich der Einstellung des Leistungsbetriebs - auf nicht überschaubare und unter Sicherheitsaspekten völlig unterschiedlich gewichtige Szenarien eines mangelnden Nachweises der Störfallbeherrschung zu reagieren, lässt die konkrete Bedeutung des Nachweisdefizits völlig unbedacht.“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Dies müsste auch vor Verhängung einer Betriebseinstellung nach § 19 Abs. 3 AtG gegen die UAG beachtet werden. Selbst wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Vorgehens nach § 19 Abs. 3 AtG erfüllt wären, wäre eine Betriebseinstellungsverfügung erst zulässig, wenn klar wäre, dass der ungewollte Zustand nicht durch nachträgliche Auflagen an die Betreiberin zu beseitigen ist. Nach unserem Kenntnisstand erscheint auch dies zumindest als sehr zweifelhaft.

Insgesamt sehen wir daher unter keinem der uns bislang bekannten Aspekte Anlass für eine Betriebseinstellungsverfügung nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 AtG.

b) Anordnung von Schutzmaßnahmen/Nachträgliche Auflage (§ 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 AtG)

§ 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 AtG ermächtigt für den Fall der Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 19 Abs. 3 AtG auch zur Anordnung von Schutzmaßnahmen durch die zuständige Aufsichtsbehörde. Dies ist grundsätzlich als milderer Mittel gegenüber einer Betriebseinstellungsverfügung nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 AtG anzusehen und daher dieser gegenüber auch aus Verhältnismäßigkeitsaspekten heraus vorzugswürdig,

vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 23.07.1985 – 8 TG 111/85 –, NVwZ 1985, S. 765.

Auch dies berechtigt jedoch nicht schon in jedem Fall der Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 19 Abs. 3 AtG zur Anordnung jeder nur denkbaren Schutzmaßnahme. Auch Schutzmaßnahmen i. S. v. § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 AtG dürfen nur angeordnet werden, wenn sie zur Beseitigung des gesetzlich missbilligten Zustandes erforderlich sind. Auch durch den Erlass von Schutzmaßnahmen darf daher nicht übermäßig bzw. unverhältnismäßig in Rechte des Betreibers einer kerntechnischen Anlage eingegriffen werden,

VGH Kassel, Beschluss vom 23.07.1985 – 8 TG 111/85 –, NVwZ 1985, S. 765; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 7, Rn. 266.

Insofern ist es zwar theoretisch denkbar, gegen die Urananreicherungsanlage in Gronau nachträgliche Schutzauflagen zu erlassen. Allerdings sehen wir hierfür nach unserem derzeitigen Kenntnisstand keinen Anlass. Jedenfalls sind uns keine Tatsachen bekannt, aus denen sich eine Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen hierfür ergibt. Sollte dies dennoch der Fall sein, wären Schutzanordnungen jedenfalls einer Betriebseinstellungsverfügung vorzuziehen. Auch die Schutzanordnungen selbst dürften in ihrem Umfang nicht über das zur Beseitigung des durch § 19 Abs. 3 AtG missbilligten Zustandes hinausgehen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass aus den Ergebnissen der Sicherheitsüberprüfung der UAG keine Erfordernisse atomaufsichtlichen Handelns zur Abwehr sicherheitstechnischer Defizite abzuleiten sind, insbesondere nicht solche, die zur Anordnung der Einstellung des Betriebs oder Stilllegung der Anlage berechtigen würden. Potenzielle Empfehlungen zur kontinuierlichen Verbesserung werden nach den uns vorliegenden Informationen ohnehin umgesetzt.

c) Anordnung zur Aufbewahrung oder Verwahrung radioaktiver Stoffe bei einer von der Behörde bestimmten Stelle (§ 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AtG)

Schließlich ermächtigt § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AtG für den Fall der Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen nach § 19 Abs. 3 AtG auch zur aufsichtsbehördlichen Anordnung, dass radioaktive Stoffe bei einer von der Behörde bestimmten Stelle aufbe-

wahrt oder verwahrt werden müssen. Eine solche Anordnung gegenüber der Betreiberin der UAG käme daher für den Fall in Betracht, dass aus der Lagerung strahlenden Materials auf dem Gelände der UAG ein Zustand i. S. v. § 19 Abs. 3 AtG folgen sollte. Zwar vermögen wir einen solchen derzeit nicht zu erkennen (vgl. Ausführungen zu Gutachtenfrage 1). Für den Fall, dass eine solche Gefahr dennoch entstehen sollte, könnte eine entsprechende Auflage erlassen werden.

3. Ergebnis zu Gutachtenfrage 3

Nach unserem derzeitigen Kenntnisstand besteht keine Möglichkeit eines Einschreitens gegen die Betreiberin der Urananreicherungsanlage Gronau nach § 19 Abs. 3 AtG. Insbesondere bestehen u. E. keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass die Tatbestandsvoraussetzungen hierfür erfüllt sind. Sollte dies doch der Fall sein, wäre eine nachträgliche Schutzauflage nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 AtG oder auch ein Vorgehen nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AtG der Anordnung einer Betriebseinstellung nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 AtG aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorzuziehen. Von einem politisch motivierten Vorgehen nach § 19 Abs. 3 AtG allein zur „konsequenten Umsetzung des Atomausstiegs“ ist hingegen strikt abzuraten. § 19 Abs. 3 AtG enthält Eingriffsbefugnisse der Aufsichtsbehörden zur Durchsetzung eines genehmigungskonformen Anlagenbetriebs,

Jankowski, in: Koch, Umweltrecht, 2. Aufl. 2007, § 10, Rn. 85,

dient aber nicht der Verwirklichung allgemeiner politischer Zielvorstellungen.

IV. Gutachtenfrage 4

Gutachtenfrage 4 lautet:

Bestehen Zweifel gegen die Zuverlässigkeit des Betreibers der Anlage; wenn ja, in welchem Maße?

Dies ist nach dem uns derzeit vorliegenden Informationsstand nicht der Fall. Die Frage der Zuverlässigkeit der Betreiberin der UAG ist bereits im Rahmen der Prüfung der Möglichkeiten eines Widerrufs der Genehmigungen für die UAG nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG untersucht worden. Auf diese Ausführungen unter Gliederungsziffer C. I. 2. c) aa) (1) (b) dürfen wir an dieser Stelle verweisen.

V. Gutachtenfrage 5

Gutachtenfrage 5 lautet:

Inwieweit kann im Hinblick auf die Ergebnisse der Sicherheitsüberprüfung § 7d AtG greifen und inwieweit können neben § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG weitergehende Maßnahmen zur Risikominderung für die Allgemeinheit gefordert werden?

1. Anwendungsbereich des § 7d AtG

§ 7d AtG lautet:

„Der Inhaber einer Genehmigung zum Betrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität hat entsprechend dem fortschreitenden Stand von Wissenschaft und Technik dafür zu sorgen, dass die Sicherheitsvorkehrungen verwirklicht werden, die jeweils entwickelt, geeignet und angemessen sind, um zusätzlich zu den Anforderungen des § 7 Absatz 2 Nummer 3 einen nicht nur geringfügigen Beitrag zur weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit zu leisten.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Durch die Norm soll wie im Immissionsschutzrecht auch im Atomrecht eine dynamisierte Betreiberpflicht festgelegt werden, um den Sicherheitsstandard von Anlagen laufend im Sinne des fortschreitenden Standes von Sicherheit und Technik zu Schutz der Allgemeinheit weiterzuentwickeln,

vgl. hierzu Roller, Die „weitere Schadensvorsorge“ im Atomrecht – ein neuer Schutzmaßstab?, NVwZ 2011, S. 1431, 1433.

Auch hier gilt jedoch, dass schon dem Wortlaut der Norm nach die darin geregelten Pflichten nur für Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität gelten, mithin für Kernkraftwerke. Bei der Urananreicherungsanlage Gronau handelt es sich nicht um eine solche, so dass davon auszugehen ist, dass § 7d AtG auf diese nicht anwendbar ist. Auch eine genaue Analyse der Norm und ihrer Auslegungsmöglichkeiten führt zu keinem anderen Ergebnis.

a) Gesetzeswortlaut

Der Gesetzeswortlaut nimmt klaren Bezug auf Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität. Eine öffnende Formulierung durch Bezugnahme auf sonstige kerntechnische Anlagen oder auch nur durch die Verwendung des Wortes „insbesondere“ oder der Worte „unter anderem“ ist im Gesetzeswortlaut hingegen nicht enthalten. Dies spricht deutlich gegen eine Anwendung der in § 7d AtG genannten Pflichten auf andere Anlagen als Kernkraftwerke. Auch die nach Erlass der Norm hierzu veröffentlichte Literatur geht (teilweise wie selbstverständlich) davon aus, dass die darin enthaltenen Bestimmungen nur auf Kernkraftwerke Anwendung finden,

vgl. Renneberg, Laufzeitverlängerung und nukleare Sicherheit – zum rechtlichen und technischen Zusammenhang von 11. und 12. AtG Novelle, ZNER 2011, S. 106, 112 f.; Ziehm, Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes, ZUR 2011, S. 3, 5; Roller, Die „weitere Schadensvorsorge“ im Atomrecht – ein neuer Schutzmaßstab?, NVwZ 2011, S. 1431, 1433

b) Historische Auslegung

Auch die Entstehungsgeschichte des § 7d AtG spricht gegen dessen erweiternde Anwendung und dagegen, diesen nicht nur auf Kernkraftwerke bzw. Kernspaltungsanlagen zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung anzuwenden. In das Atomgesetz eingefügt wurde § 7d AtG durch die 12. AtG-Novelle im Jahre 2010. Die Begründung hierzu lässt klar erkennen, dass die in § 7d AtG normierten Pflichten ausschließlich auf Anlagen zur Kernspaltung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität begrenzt werden sollten und nicht etwa auch für andere kerntechnische Anlagen gelten sollen. So heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs

Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes, BT-Drs. 17/3052, vom 28.09.2010, S. 13,

zu § 7d AtG:

„Mit der neuen Regelung des § 7d wird im Interesse des Schutzes der Rechtsgüter des § 1 Nummer 2 die Verwirklichung zusätzlicher Sicherheitsvorkehrungen zur Erhöhung der Sicherheitsreserven und zur Gewährleistung einer mög-

lichst hohen Sicherheit von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität im Atomgesetz geregelt.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Dass der Gesetzgeber dabei eine Regelung speziell für Kernkraftwerke schaffen wollte, belegen ferner die weiteren Ausführungen in der Gesetzesbegründung, wonach

„[d]ie im Rahmen dieser weiteren Vorsorge gegen Risiken zu treffenden Maßnahmen [...] sich auf eine oder mehrere der Sicherheitsebenen beziehen [können], die in der Praxis der sicherheitstechnischen Beurteilung der Kernkraftwerke zu Grunde gelegt werden.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Schließlich findet sich die Formulierung:

„Die Maßnahmen nach § 7d können im Ergebnis auch zu einem verbesserten Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter führen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der vorhandene Schutz von Kernkraftwerken vor terroristischen Gefahren dem international Üblichen entspricht und teilweise deutlich darüber hinausgeht.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Dafür, dass der Gesetzgeber die in § 7d AtG normierten Pflichten auch auf andere kerntechnische Anlagen anwendbar machen wollte, enthält die Begründung zum Entwurf dieser Norm hingegen keinerlei Anhaltspunkte. Diese werden in der Gesetzesbegründung weder ausdrücklich noch sinngemäß erwähnt.

Auch die mit großer Leidenschaft geführte Plenardebatte im Deutschen Bundestag zur 12. AtG-Novelle lässt eher darauf schließen, dass die durch § 7d AtG begründeten Pflichten ausschließlich auf Kernkraftwerke bezogen werden sollen. Eine Ausdehnung dieser Pflichten auf andere Anlagen erwähnte kein Redner, der sich mit dieser Thematik befasste. Vielmehr wurde auch in der Debatte in dieser Frage stets nur auf Kernkraftwerke eingegangen,

vgl. etwa die Redebeiträge von Ulrich Kelber, MdB, und Bärbel Höhn, MdB, BT-PIPr. 17/63, S. 6629, 6646.

c) Systematische Auslegung

Auch die systematische Auslegung des § 7d AtG ergibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die darin normierten Pflichten auf andere Anlagen als Anlagen zur Kernspaltung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität anwendbar sein sollten. Auch dies ergibt sich aus einem Umkehrschluss dergestalt, dass

- wenn der Gesetzgeber in § 7d AtG ausdrücklich Bezug auf Anlagen zur Kernspaltung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität nimmt,

davon auszugehen ist,

- dass er es ebenso ausdrücklich in den Wortlaut der Norm aufgenommen hätte, hätte er die Anwendbarkeit der darin normierten Pflichten auch auf bestimmte andere kerntechnische Anlagen ausdehnen wollen, und diese ebenso ausdrücklich beschrieben hätte

Hätte der Gesetzgeber hingegen gewollt, dass die in § 7d AtG geregelten Pflichten auf alle kerntechnischen Anlagen Anwendung finden, ist davon auszugehen, dass er dann auf die ausdrückliche Bezugnahme auf Anlagen zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung durch Kernspaltung verzichtet hätte. Sie wäre in diesem Falle überflüssig. Jedenfalls wäre eine öffnende Formulierung wie „insbesondere“ zu erwarten gewesen. Auch in anderen Normen des Atomgesetzes wird darüber hinaus zwischen Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität und anderen kerntechnischen Anlagen unterschieden, insb. in § 7 Abs. 1 AtG. Auch dies spricht dafür, solche Unterscheidungen als vom Gesetzgeber gewollt anzusehen.

d) Teleologische Auslegung

Schließlich sprechen auch Ziel und Zweck der Norm gegen eine Ausdehnung der darin normierten Pflichten. Wie unter Gliederungsziffer C. V. 1. b) ausgeführt, beabsichtigte der Gesetzgeber mit der Normierung des § 7d AtG im Zuge der 12. AtG-Novelle die Dynamisierung der Pflichten von Kernkraftwerksbetreibern im Hinblick auf den Sicherheitsstandard solcher Anlagen. Hierfür spricht nicht nur die Begründung des

Gesetzesentwurfs im Hinblick auf § 7d AtG allein, sondern auch die in der Begründung des Gesetzesentwurfs allgemein formulierte Zielbestimmung des Gesetzes. Unter der Überschrift „Problem und Ziel“,

BT-Drs. 17/3052, S. 1 f.,

heißt es dort:

„Die Inhaber einer Genehmigung zum Betrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität haben künftig entsprechend dem fortschreitenden Stand von Wissenschaft und Technik dafür zu sorgen, dass Sicherheitsvorkehrungen verwirklicht werden, die jeweils entwickelt, geeignet und angemessen sind, um zusätzlich zu den Anforderungen des § 7 Absatz 2 Nummer 3 einen nicht nur geringfügigen Beitrag zur weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit zu leisten.

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Unter der Überschrift „Lösung“ führt die Begründung des Gesetzesentwurfs ferner aus:

„Daneben wird eine materielle Verpflichtung für die Inhaber einer Genehmigung zum Betrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität eingeführt, entsprechend dem fortschreitenden Stand von Wissenschaft und Technik für die Verwirklichung von Sicherheitsvorkehrungen zu sorgen, die jeweils entwickelt, geeignet und angemessen sind, um zusätzlich zu den Anforderungen des § 7 Absatz 2 Nummer 3 einen nicht nur geringfügigen Beitrag zur weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit zu leisten.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Es war also das Ziel des Gesetzgebers, durch Einführung von § 7d AtG speziell für Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität zusätzliche Pflichten über die Anforderungen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG hinaus einzuführen. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG bezieht sich hingegen allgemein auf kerntechnische

Anlagen ohne ausdrückliche Bezugnahme auf Anlagen zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung aus Kernspaltung. Es entspricht daher auch Ziel und Zweck der Vorschrift, wenn § 7d AtG allein auf Anlagen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität aus Kernspaltung bezogen wird und nicht auf andere kerntechnische Anlagen ausgeweitet wird. Ansonsten würde man der Intention nicht gerecht, gerade für die genannten Energieerzeugungsanlagen spezielle Regelungen zu schaffen.

e) Zwischenergebnis

Nach alledem ist § 7d AtG dahingehend auszulegen, dass die darin normierten Pflichten auch nur für Anlagen zur Kernspaltung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung Anwendung finden dürfen. Bei der UAG handelt es sich hingegen weder um eine Anlage, in der Kernspaltung stattfindet, noch um eine Anlage zur Erzeugung von Elektrizität. Eine Anwendung der in § 7d AtG normierten Pflichten auf die Urananreicherungsanlage in Gronau ist u. E. daher nicht möglich. Ein entsprechendes Vorgehen würde das hohe Risiko einer gerichtlichen Aufhebung entsprechender Bescheide in sich tragen.

2. Möglichkeit zur Forderung von Risikominimierungsmaßnahmen außerhalb des Anwendungsbereichs von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG

Aus der dargelegten Auslegung von § 7d AtG ergibt sich auch die Antwort auf die Frage, inwieweit Möglichkeiten bestehen, für die Urananreicherungsanlage Gronau Risikominimierungsmaßnahmen fordern bzw. anordnen zu können, und zwar über den Anwendungsbereich von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG hinaus. Rechtlich betrachtet besteht eine solche Möglichkeit nicht. Insbesondere wäre es unzulässig, der Betreiberin der UAG gestützt auf § 7d AtG dieselben Pflichten aufzuerlegen wie dem Betreiber eines Kernkraftwerks. Hierfür besteht keine Rechtsgrundlage. Für Anordnungen gegen die Betreiberin zur Ertüchtigung ihrer Anlage bleiben daher nur die ohnehin zur Verfügung stehenden Instrumente des Atomrechts. Zu denken ist beispielsweise an

- die Pflichten des Genehmigungsinhabers nach § 7c AtG bzgl. der nuklearen Sicherheit einer kerntechnischen Anlage, insbesondere
 - zur Einrichtung und Anwendung eines Managementsystems, das der nuklearen Sicherheit gebührenden Vorrang einräumt,

- zur Bereithaltung dauerhaft angemessener finanzieller und personeller Mittel zur Erfüllung seiner Pflichten in Bezug auf die nukleare Sicherheit der jeweiligen kerntechnischen Anlage sowie
- für die Aus- und Fortbildung des Personals zu sorgen, das mit Aufgaben im Bereich der nuklearen Sicherheit kerntechnischer Anlagen betraut ist, um dessen Kenntnisse und Fähigkeiten auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit aufrechtzuerhalten und auszubauen,
- die Pflichten hinsichtlich Verwertung radioaktiver Reststoffe und Beseitigung radioaktiver Abfälle gemäß § 9a AtG, sofern diese nicht ausdrücklich auf Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität bezogen sind,
- die Pflichten zur Deckungsvorsorge, die gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 AtG im Abstand von jeweils zwei Jahren sowie bei erheblicher Änderung der Verhältnisse erneut vorzunehmen sind, wobei die Behörde dem zur Deckungsvorsorge verpflichteten eine angemessene Frist zu bestimmen hat, binnen deren die Deckungsvorsorge nachgewiesen sein muss,
- die Möglichkeit zum Erlass nachträglicher Auflagen zur Genehmigung gemäß § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG, soweit dies zur Erreichung der in § 1 Nr. 2 und 3 AtG bezeichneten Zwecke erforderlich ist, also
 - zum Schutz von Leben, Gesundheit und Sachgütern vor den Gefahren der Kernenergie und vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen sowie zum Ausgleich der durch Kernenergie oder ionisierende Strahlen verursachten Schäden, sowie
 - zur Verhinderung einer Gefährdung der inneren oder äußeren Sicherheit durch Anwendung oder Freiwerden der Kernenergie oder ionisierender Strahlen,
- die allgemeinen polizeilichen Aufsichtsbefugnisse gemäß § 19 Abs. 1 Satz 3 AtG i. V. m. § 139b Abs. 1 Satz 2 GewO und

- die Pflicht zur Überprüfung und Bewertung nach § 19a Abs. 3 AtG alle zehn Jahre und zur kontinuierlichen Verbesserung der Anlagensicherheit und die damit einhergehende behördliche Befugnis nach § 19a Abs. 4 Satz 2 AtG.

Inwieweit Anlass zu solchem Vorgehen besteht, kann anhand der uns bislang vorliegenden Unterlagen nicht sicher beurteilt werden. Allerdings bestehen diese Möglichkeiten jedenfalls in theoretisch-rechtlicher Hinsicht. Anders als die in § 7d AtG normierten Pflichten sind diese Pflichten nicht auf Anlagen zur Kernspaltung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität beschränkt. Ihre Einhaltung kann daher – sofern dies nicht bereits ohnehin geschieht – auch von der Betreiberin der Urananreicherungsanlage in Gronau gefordert werden. Die Einhaltung von Pflichten i. S. v. § 7d AtG kann von dieser hingegen mangels Anwendbarkeit dieser Norm auf andere Anlagen als solche zur Kernspaltung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität nicht gefordert werden.

Es stellt sich indes die Frage, ob dies als echter Nachteil anzusehen ist. Die Frage des Anwendungsbereichs des § 7d AtG gegenüber den ohnehin bestehenden Pflichten der Betreiber kerntechnischer Anlagen aufgrund § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG zählt zu den wohl umstrittensten atomrechtlichen Fragestellungen der letzten Jahre. Ohne die unterschiedlichen Meinungen hierzu an dieser Stelle in extenso darstellen zu können – dies würde den Rahmen dieses Gutachtens sprengen –, dürfte feststehen, dass § 7d AtG theoretisch einen anderen Regelungsbereich haben muss als § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG. Ansonsten wäre seine Schaffung durch den Gesetzgeber völlig ohne Sinn gewesen. Man hätte lediglich eine überflüssige Doppelregelung geschaffen, die schon im Gesetz enthalten war,

vgl. insofern Redebeitrag von Ulrich Kelber, MdB, in der Debatte über die 12. AtG-Novelle, BT-PIPr. 17/63, S. 6629.

Die im Endeffekt wohl richtige Ansicht zum Verhältnis zwischen § 7d AtG und § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG dürfte wohl die sein, die

Roßnagel/Hentschel, „Weitere Vorsorge“ im Atomrecht? Zur Verfassungswidrigkeit des §7d AtG, ZNER 2011, S. 7, 10,

mit den folgenden Worten beschreiben:

„Fraglich bleibt nicht zuletzt, welcher Anwendungsbereich für die ‚weitere Vorsorge gegen Risiken‘ eröffnet werden soll. Nach allem, was bisher festgestellt wurde, begründet die Vorschrift eine zweite Kategorie von Nachrüstungsmaßnahmen. Nachrüstforderungen müssen daher künftig rechtlich etwa als Schadensvorsorge nach § 17 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 2 AtG oder als ‚weitere Vorsorge‘ nach § 7d AtG eingeordnet werden.

Für die Nachrüstungsmaßnahmen, die unter § 7d AtG fallen, werden die Anforderungen an die Betreiber erleichtert. Sie müssen sich nicht unmittelbar am Stand von Wissenschaft und Technik messen lassen. Sie müssen daher keine neuen Nachrüstmaßnahmen entwickeln, sondern allenfalls nur bereits entwickelte Nachrüstmaßnahmen umsetzen. Sie müssen diese Nachrüstmaßnahmen nicht erfolgreich realisieren, sondern sich nur darum bemühen, diese in ihre Anlage einzuführen. Diese Nachrüstforderungen sind konsequenterweise auch nicht sanktionsbewehrt und für die Aufsichtsbehörden kaum durchsetzbar und praktisch auch nur im Extremfall einer vollständigen Verweigerung vollziehbar. Schließlich setzen sie diese Nachrüstmaßnahmen ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit um, nicht im Interesse potentiell von einem atomaren Unfall betroffener Bürger. Sie müssen wegen dieser Nachrüstverpflichtungen daher auch keine Klageverfahren befürchten.

Welche Sicherheitsmaßnahmen unter die Sorgspflicht des § 7d AtG fallen sollen, bestimmt weder der Text der Vorschrift noch die amtliche Begründung. Diese lässt jedoch erkennen, dass dabei in erster Linie an ‚Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter‘, insbesondere an ‚terroristische Gefahren‘ gedacht werde. Allerdings unterfiel bisher das Risiko eines gezielten terroristischen Flugzeugabsturzes – jedenfalls nach den Ereignissen vom 11. September 2011 – den Anforderungen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und der Schutz gegen dieses Risiko wurde an dem strengeren Maßstab von Wissenschaft und Technik gemessen und war daher drittschützend. [...]

Im Ergebnis wird durch die Einführung des § 7d AtG somit das Sicherheitsniveau der immer älter werdenden Kernkraftwerke entgegen dem ersten Anschein nicht erhöht, sondern gesenkt.“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Auch andere Autoren sind in der Frage, ob § 7d AtG überhaupt einen sinnvollen Anwendungsbereich hat, kritisch. So führt z. B.

Renneberg, Laufzeitverlängerung und nukleare Sicherheit – zum rechtlichen und technischen Zusammenhang von 11. und 12. AtG Novelle, ZNER 2011, S. 106, 112,

hierzu aus,

„dass der Maßstab der erforderlichen Vorsorge des Atomgesetzes nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 durch die Beschränkung der weiteren Vorsorge des § 7 d auf bereits entwickelte Maßnahmen abgeschwächt wird. Es ist aber gerade Kennzeichen vieler nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erkannter nuklearer Risiken, dass es keine entwickelten Lösungen gibt, dass die jeweilige Lösung also erst entwickelt werden muss. Hätte man den neuen Maßstab des § 7 d bereits in der Vergangenheit angewandt, gäbe es heute keinen Schutz gegen Wasserstoffexplosionen im Sicherheitsbehälter, keine Sicherheitsventile im Kühlkreislauf und keinen Schutz gegen viele andere Störfallabläufe, die zum Zeitpunkt der Genehmigung noch nicht erkannt worden waren. Die Einschränkung auf ‚entwickelte‘ Maßnahmen ist deshalb aus sicherheitstechnischer Sicht ein bedeutender Rückschritt. [...]

Das Fallbeispiel macht deutlich, dass die Beschränkung der Sorgspflicht auf entwickelte Maßnahmen einen Systemkonflikt im Atomrecht auslöst, der nur dadurch gelöst werden kann, dass der ursprüngliche Vorsorgemaßstab des § 7 Abs. 2 Nr. 3 unter der Maßgabe des § 7 d einschränkend zu interpretieren ist.“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Auch von

Ziehm, Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes, ZUR 2011, S. 3, 6 f.,

wird die Einführung des § 7d AtG nicht positiv beurteilt:

„Durch § 7d AtG wird aber gerade, und das ist entscheidend, der Anwendungsbereich des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG auf diejenigen Maßnahmen beschränkt, die von den Reaktorsicherheitsbehörden nicht als ‚weitere Vorsorge gegen Risiken‘ qualifiziert werden.

Dabei besteht für Maßnahmen der Kategorie ‚weitere Vorsorge gegen Risiken‘ nach dem Wortlaut des § 7d AtG lediglich eine ‚Sorgepflicht‘, wohingegen § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG eine ‚Erfolgspflicht‘ postuliert. Auf Grund der Sorgepflicht muss der Betreiber einer Atomanlage nur ‚erkennbar tätig werden‘, um die beschriebenen Anforderungen oder Maßnahmen umzusetzen. In Konsequenz wäre es für die Erfüllung der Sorgepflicht nach § 7d AtG bereits ausreichend, wenn der Betreiber einer Atomanlage einen entsprechenden Antrag stellt und mit ersten Arbeiten beginnt. Ob er die beantragte Nachrüstungsmaßnahme sodann tatsächlich mit Erfolg durchführt, ist für § 7d AtG nicht entscheidend. [...]

Die Festschreibung einer eigenständigen ‚Sorgepflicht‘ zur ‚weiteren Vorsorge gegen Risiken‘ in § 7d AtG führt zu einer Abschwächung der nach dem bislang gültigen Atomgesetz bestehenden atomrechtlichen Pflichten der Betreiber und der korrespondierenden Befugnisse der Reaktorsicherheitsbehörden zur Durchsetzung dieser Pflichten und damit zu einer Absenkung des verfassungsrechtlich gebotenen hohen Schutzniveaus.“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Insofern kann es u. U. sogar von Vorteil sein, dass die Pflichten nach § 7d AtG nicht auf Anlagen wie die UAG anwendbar sind. Im Falle einer nachträglichen Anordnung gegenüber deren Betreiberin wird daher die Frage, ob nicht eine günstigere Maßnahme nach § 7d AtG zu ergreifen ist, gar nicht aufkommen, da für sonstige kerntechnische Anlagen eine Normenkonkurrenz zwischen § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und § 7d AtG auszuschließen ist. Insofern dürfte es faktisch kaum einen Unterschied machen, ob § 7d AtG auf die Urananreicherungsanlage Gronau anzuwenden ist oder dieser gegenüber nur nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG vorgegangen werden kann. Letztendlich dürften sich über § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG für diese Anlage, die gerade nicht der gewerblichen Erzeugung von Elektrizität dient, alle Maßnahmen anordnen lassen, die nunmehr gegenüber den Betreibern von Kernkraftwerken u. U. nur noch auf § 7d AtG gestützt werden könnten, mit den damit verbundenen Nachteilen. Auch § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG ist

nicht als starre Norm zu verstehen, sondern enthält dynamische Pflichten. Zu verweisen ist in dieser Hinsicht v. a. auf die Ausführungen von

Ziehm, Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes, ZUR 2011, S. 3, 6,

wo betont wird:

„Mit § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG ist der nach den Kategorien des deutschen Rechts denkbar strengste Schutzstandard im Atomgesetz verankert worden. Mit der Anknüpfung an den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik legt das Atomgesetz die Exekutive normativ auf den Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge fest. [...] Mit § 17 Abs. 1 S. 3 AtG i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG ist seit 1960 im Atomgesetz eine dynamische Betreiberpflicht zur kontinuierlichen Nachrüstung auf den jeweils aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik festgeschrieben.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Auch die Rechtsprechung geht davon aus, dass § 7 Abs. 2 Nr. 3 einen umfassenden und einheitlichen Vorsorgetatbestand enthält, der eine bestmögliche Gefahrenabwehr und Risikovorsorge gewährleistet,

BVerwG, Urteil vom 19.12.1985 – 7 C 65/82 –, BVerwGE 72, S. 300, 315 (Wohl); zust. Roller, Die „weitere Schadensvorsorge“ im Atomrecht – ein neuer Schutzmaßstab?, NVwZ 2011, S. 1431, 1432; Cloosters, Atomgesetznovelle 2002 – offen gebliebene Fragen aus der Sicht einer Aufsichtsbehörde, in: Pelzer, Brennpunkte des Atomenergierechts – Nuclear Law Problems in Focus, Baden-Baden 2003, S. 258.

Da z. B. die Vorsorge gegen terroristische Anschläge oder sonstige Schadeinwirkungen Dritter bis zum Erlass des § 7d AtG allgemein unter § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG gefasst wurde, dürfte – sofern tatsächlich Anlass hierfür bestehen sollte – eine hierauf bezogene Anordnung gegenüber der Betreiberin der UAG nach wie vor auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG gestützt werden. Es ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber solche Anforderungen mit der Einführung von § 7d AtG nur noch für Kernkraftwerke vorsehen

wollte und für alle anderen kerntechnischen Anlagen überhaupt keinen Schutz vor solchen Einwirkungen mehr vorschreiben wollte. Zwar bezweifelt

Roller, Die „weitere Schadensvorsorge“ im Atomrecht – ein neuer Schutzmaßstab?, NVwZ 2011, S. 1431, 1432,

dass mit der Einführung von § 7d AtG wirklich eine Herabsetzung des Schutzniveaus verbunden ist. Er führt gleichwohl aber aus, dass

„die Einführung des neuen Sorgetatbestandes die Reichweite und die Auslegung des § 7 II Nr. 3 AtG unberührt [ließe]“,

um hieraus herzuleiten, dass § 7d AtG keine Herabsetzung des Schutzniveaus i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG normiere. Inwieweit durch § 7d AtG ein darüber hinausgehender Schutz vorgeschrieben wird, vermag aber auch dieser Autor nicht zu schildern. Seine weiteren Äußerungen lassen eher auf eine Art „Gleichklang“ zwischen beiden Normen schließen:

„Zunächst einmal ist schon systematisch der neue Sorgetatbestand nicht in erster Linie als Genehmigungstatbestand zu betrachten, sondern als eine dynamische Dauerpflicht, die die Genehmigungsvoraussetzung des § 7 II Nr. 3 AtG ergänzt und fortlaufend für den Genehmigungsinhaber aktuell hält. [...] Entscheidend ist hier jedoch die Dynamisierung des Vorsorgetatbestandes und zwar dergestalt, dass der Betreiber *von sich aus* auf entsprechende Maßnahmen hinzuwirken hat [...] und nicht erst dann, wenn die Behörde dies von ihm auf Grund nachträglicher Auflagen verlangt. [...] Damit ist auch eine klarstellende (dynamisierende) Rückwirkung auf § 7 II Nr. 3 AtG verbunden, da es widersinnig wäre, eine fortlaufende Anpassung des Standes von Wissenschaft und Technik nur in dem schmalen Bereich der ‚weiteren Vorsorge‘ zu verlangen, in dem wesentlich wichtigeren Bereich der herkömmlichen Schadensvorsorge aber darauf zu verzichten.“

(Kursivierung im Original, Unterstreichung durch den Unterzeichner)

Das Delta zwischen Maßnahmen, die ohnehin nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG angeordnet werden können und solche, die allein § 7d AtG unterfallen, beschreibt Roller schließlich mit den Worten:

„Für die konkrete Anwendung im Sinne *zusätzlicher Maßnahmen, die nicht schon nach § 7 II Nr. 3 AtG erforderlich sind*, bleibt derzeit nicht viel übrig, da erforderliche Maßnahmen bis hin zur Vorsorge gegen terroristische Angriffe, zum Bereich des § 7 II Nr. 3 AtG gehören und damit auch der gerichtlichen Kontrolle durch Dritte unterliegen. Lediglich Maßnahmen, die die Behörde für *nicht erforderlich* hält, und die nach früherer Rechtslage gar nicht hätten verlangt werden können (freiwillige Maßnahmen des Betreibers), können nunmehr im Rahmen des neuen § 7d AtG auch rechtlich durchgesetzt werden. Dieser zusätzliche Bereich behördlicher Eingriffsbefugnisse dürfte praktisch sehr schmal sein, da die an sich nicht erforderlichen Maßnahmen gleichzeitig einen ‚nicht nur geringfügigen‘ Beitrag zur weiteren Vorsorge leisten sollen und damit ebenfalls nicht jedwede auch nur irgend denkbare Sicherheitsmaßnahmen erfassen.“

(Kursivsetzungen im Original, Unterstreichungen durch den Unterzeichner)

Legt man dessen Ansicht zugrunde, ist also vermutlich ebenfalls davon auszugehen, dass es keinen entscheidenden Vorteil brächte, würde man § 7d AtG auch auf andere kerntechnische Anlagen anwenden können als solche zur Kernspaltung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität. Letztendlich dürfte es kaum Anordnungen geben, die man gegenüber der Betreiberin der UAG nur gestützt auf § 7d AtG, nicht aber auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG gestützt treffen könnte, wäre § 7d AtG auch auf diese anwendbar. Maßnahmen, die behördlicherseits nicht für erforderlich gehalten werden, die aber gleichzeitig einen nicht nur geringfügigen Beitrag zur weiteren Vorsorge in der UAG leisten könnten, sind zumindest schwer vorstellbar.

3. Zwischenergebnis

Vor diesem Hintergrund gehen wir davon aus, dass

- zwar eine Anwendung der Pflichten nach § 7d AtG auf die Urananreicherungsanlage Gronau sowie alle sonstigen kerntechnischen Anlagen, die keine Anlagen zur Kernspaltung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität sind, nicht möglich ist,

dass dies aber

- letztendlich keinen Nachteil darstellt, da bei wohl richtiger Auslegung § 7d AtG die Pflichten der Betreiber der darin genannten Anlagen eher herabsetzt, so dass es ohnehin möglich sein sollte, sämtliche gegenüber der UAG als notwendig erachteten Maßnahmen auch auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG zu stützen, sofern hierfür Anlass besteht, die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm erfüllt sind und die angeordneten Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings noch einmal darauf, dass die Frage des Anwendungsbereichs des § 7d AtG und dessen Abgrenzung zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG nach wie vor umstritten ist. Insofern kann nicht mit Sicherheit garantiert werden, dass sich im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung über diese Frage der damit befasste Spruchkörper dieser Ansicht anschließen würde. Aufgrund des vergleichsweise jungen Alters des § 7d AtG existiert zu diesem noch keine Rechtsprechung, auf die man sich verlässlich stützen könnte. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Frage in der einzigen Entscheidung, in der § 7d AtG bislang thematisiert wurde, offen gelassen und lediglich betont, dass eine Schmälerung des Vorsorge- und Drittschutzniveaus im Wortlaut und in der Gesetzesbegründung des § 7d AtG keinen Niederschlag gefunden habe,

BVerwG, Urteil vom 22.03.2012 – 7 C 1.11 –, zit. n. juris (Rz. 19).

Weiter hat es diese Frage jedoch offen gelassen, so dass eine Prognose weiterer Rechtsprechung hierzu schwierig ist.

4. Maßnahmen gemäß §§ 17 Abs. 3 bis 5, 19 Abs. 3 AtG

Zu den Möglichkeiten nach § 17 Abs. 3 bis 5 AtG sowie nach § 19 Abs. 3 AtG haben wir bereits unter den Ausführungen zu den vorangehenden Gutachtenfragen Stellung genommen.

VI. Gutachtenfrage 6

Gutachtenfrage 6 lautet:

Mit welchen finanziellen Risiken aufgrund der Pflicht zu angemessener Entschädigung ist im Falle eines Widerrufs der Genehmigung zur Urananreicherung zu rechnen bzw. welche Kriterien gelten für mögliche Unter- bzw. Obergrenzen einer Entschädigung?

Grundsätzlich ist hierbei zu unterscheiden zwischen finanziellen Risiken im Falle eines rechtmäßigen und im Falle eines rechtswidrigen Widerrufs der Genehmigung zur Urananreicherung.

1. Finanzielle Risiken im Falle eines rechtmäßigen Widerrufs

Die finanziellen Risiken für das Land Nordrhein-Westfalen im Falle eines rechtmäßigen Widerrufs der Genehmigung für die Urananreicherungsanlage Gronau bemessen sich nach § 18 AtG.

a) Anwendbarkeit des § 18 AtG

§ 18 AtG ist bereits mit der Schaffung des Atomgesetzes im Jahre 1959 normiert worden,

BGBl. 1959 I, S. 814, 819,

und damit unter ganz anderen Vorzeichen, als sie heute bestehen. Insbesondere war es damals erklärtes Ziel des Gesetzes, die Erforschung, Entwicklung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken zu fördern (Förderzweck gem. § 1 Nr. 1 AtG a.F.). Dieser Zweck ist durch die Novelle des Atomgesetzes im Jahre 2002 grundlegend umgestaltet worden. Der Förderzweck wurde ersetzt durch den Beendigungszweck und den Sicherstellungszweck,

Schmans, in: Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, 2003, § 1, Rn. 1.

Geht man davon aus, dass die sehr weitgehende Regelung des § 18 AtG, die seit ihrer Einführung weitgehend unverändert geblieben ist, ursprünglich ein Ausdruck des Förderzwecks des Atomgesetzes in seiner alten Fassung war, kann man zumindest zweifeln, ob diese Norm nach der 10. AtG-Novelle im Jahre 2002 überhaupt noch einen Anwendungsbereich hat. Der Bedarf für ihren Inhalt wurde nämlich gerade aus

dem Förderzweck des Atomgesetzes in seiner alten Fassung hergeleitet. Die Norm war als aus diesem Zweck abgeleitete Billigkeitsvorschrift zu verstehen,

Haedrich, Atomgesetz, Kommentar, 1986, § 18, Rn. 2.

Eine aus dem Förderzweck abzuleitende Billigkeitsnotwendigkeit wird man nach Umgestaltung des gesamten Gesetzeszwecks des Atomgesetzes nicht mehr annehmen können. Die 1959 gesehene Notwendigkeit, Betreiber kerntechnischer Anlagen zu entschädigen, wenn eine Anlagengenehmigung widerrufen würde, da ansonsten der Förderzweck des Atomgesetzes (a. F.) missachtet würde, ist heute zu verneinen. Insofern finden sich seit dem Jahre 2002 Stimmen, die davon ausgehen, dass jedenfalls für nachträgliche Auflagen eine Entschädigungspflicht nicht mehr angenommen werden könne und zumindest § 18 Abs. 3 AtG keinen Anwendungsbereich mehr haben könne,

Cloosters, Atomgesetznovelle 2002 – offen gebliebene Fragen aus der Sicht einer Aufsichtsbehörde, in: Pelzer, Brennpunkte des Atomenergie-rechts – Nuclear Law Problems in Focus, Baden-Baden 2003, S. 259 f.

Vor diesem Hintergrund könnte man vertreten, dass auch die Entschädigungsregel nach § 18 Abs. 1 AtG heute keinen Anwendungsbereich mehr habe und aus diesem Grunde auch eine Entschädigung für den Widerruf einer Betriebsgenehmigung einer kerntechnischen Anlage nach § 18 Abs. 1 AtG nicht geleistet werden müsse. Wäre diese Rechtsauffassung richtig, käme auch für einen Widerruf der Genehmigung für die Urananreicherungsanlage in Gronau eine Entschädigungspflicht nicht in Betracht.

Gleichwohl möchten wir eindringlich davor warnen, sich auf diese Rechtsauffassung zu verlassen und ein finanzielles Risiko für den Fall eines rechtmäßigen Genehmigungswiderrufs zu vernachlässigen. Dass im Streitfall ein Gericht dieser Auffassung folgen würde, ist keinesfalls sicher, sondern deutlich zweifelhaft. Insofern wäre ein solches Vorgehen zumindest sehr risikoreich. So wird die These, § 18 AtG habe vor dem Hintergrund der 10. AtG-Novelle 2002 keinerlei Anwendungsbereich mehr, in dieser Konsequenz offenbar von niemandem schriftlich vertreten. Weder liegt Literatur vor, die diese Ansicht verteidigt oder auch nur erwähnt, noch finden sich entsprechende Stimmen in der Rechtsprechung. Eine so weitgehende Verneinung des Anwendungsbereichs des § 18 AtG wäre daher juristisches Neuland. Ferner spricht ge-

gen eine solche Ansicht, dass § 18 AtG mit der 10. AtG-Novelle 2002 gerade nicht aufgehoben worden ist. Ein mit einer Entschädigungsforderung des Betreibers einer Anlage, deren Genehmigung widerrufen wurde, befasstes Gericht, könnte daher davon ausgehen, dass es nicht nur aufgrund der formellen weiteren Geltung dieser Norm gehalten sei, diese anzuwenden, sondern auch davon ausgehen, dass der Gesetzgeber der 10. (sowie 11., 12. und 13) AtG-Novelle diese Norm bewusst im Atomgesetz belassen hat und trotz des seit 2002 im Gesetz verankerten Beendigungszwecks davon ausgeht, dass eine Entschädigungspflicht nach wie vor geboten und zumindest denkbar sei.

Der Gesetzgeber selbst hat sich in der Begründung der 10. AtG-Novelle nicht dazu geäußert, warum er § 18 AtG auch weiterhin im Gesetz vorgesehen hat. Angesichts der Vielzahl von Neuerungen, die im Zuge dieser Überarbeitung in das Atomgesetz eingegangen sind, ist aber davon auszugehen, dass der Gesetzgeber das Atomgesetz anlässlich der 10. AtG-Novelle insgesamt überprüft hat und sich daher offenbar bewusst für die Fortgeltung des § 18 AtG entschieden hat. Jedenfalls erscheint uns dies als wahrscheinlicher, als die Ansicht, der Gesetzgeber habe schlicht vergessen, diese Norm zu streichen, da ihr kein Anwendungsbereich mehr zukomme. Gerade auch vor diesem Hintergrund halten wir es für hoch risikoreich, sich auf den Standpunkt zu stellen, § 18 AtG habe auch für den Fall eines Widerrufs einer Genehmigung einer kerntechnischen Anlage keinen Anwendungsbereich mehr, so dass mit Entschädigungspflichten des Landes nicht zu rechnen wäre. Es ist jedenfalls mit erheblicher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass ein mit einer solchen Forderung befasstes Gericht diese Ansicht nicht vertreten würde, solange der Gesetzgeber nicht selbst tätig geworden ist.

b) Voraussetzungen einer Entschädigungspflicht

Für den Fall der Rücknahme einer Genehmigung u. a. nach § 7 AtG sieht § 18 Abs. 1 AtG eine Pflicht zur angemessenen Entschädigung des Berechtigten in Geld vor. Bei systematisch richtiger Auslegung dieser Norm ergibt sich, dass diese Entschädigungspflicht lediglich auf rechtmäßig ergehende Widerrufsentscheidungen Anwendung findet. Es wäre widersinnig, würde das Gesetz selbst vorsehen, was im Falle einer rechtswidrigen Anwendung seiner eigenen Bestimmungen zu geschehen hat. Im Hinblick auf aus dem Gesetzesvorrang folgende Pflicht des Staates und seiner Behörden zu rechtmäßigem und gesetzeskonformen Handeln, muss das Gesetz davon

ausgehen, dass es von staatlichen Einrichtungen rechtmäßig angewandt wird. Für den gegenteiligen Fall richten sich die daraus resultierenden Entschädigungs- bzw. Schadensersatzpflichten nach den Vorschriften des Staatshaftungsrechts.

Verpflichtet zur Entschädigungsleistung ist für den Fall, dass die Rücknahme oder der Widerruf von einer Landesbehörde ausgesprochen wird, gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 AtG das Land, dessen Behörde die Rücknahme oder den Widerruf ausgesprochen hat. Aus § 19 Abs. 4 AtG folgt in diesem Falle, dass der Bund oder ein anderes Land dem entschädigungspflichtigen Land Ausgleich zu leisten haben, entsprechend ihrem sich aus der Gesamtlage ergebenden Interesse an der Rücknahme oder am Widerruf.

Voraussetzung für das Bestehen einer Entschädigungspflicht ist demnach allein die Rücknahme oder der Widerruf einer Genehmigung nach u. a. § 7 AtG. Sollte ein solcher Widerruf bezüglich der Genehmigung für den Betrieb und die vollständige Errichtung der Urananreicherungsanlage Gronau ergehen, wäre diese Voraussetzung daher erfüllt.

c) Kein Ausschluss der Entschädigungspflicht

Voraussetzung des Bestehens einer Entschädigungspflicht ist ferner, dass diese nicht durch einen der in § 18 Abs. 2 AtG normierten Gründe ausgeschlossen ist.

aa) Erlangung der Genehmigung aufgrund unrichtiger Angaben (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 AtG)

Nicht gegeben ist eine Entschädigungspflicht, wenn der Inhaber die Genehmigung oder allgemeine Zulassung aufgrund von Angaben erhalten hat, die in wesentlichen Punkten unrichtig oder unvollständig waren. Hierbei ist es unerheblich, ob es sich um eine bewusste Täuschung handelte bzw. der Betreiber die Genehmigung aufgrund fahrlässig falscher Angaben erhalten hat. Auch nicht schuldhaft unrichtige Angaben sind i. S. v. § 18 Abs. 2 Nr. 1 AtG relevant,

Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. 1978, § 18, Rn. 8.

Dass die Betreiberin der Urananreicherungsanlage Gronau die Genehmigung nach § 7 AtG für ihre Anlage aufgrund einer solchen Unrichtigkeit ihrer Angaben in wesent-

lichen Punkten erlangt hat, ist nach den uns derzeit vorliegenden Unterlagen nicht erkennbar. Es sind keinerlei Informationen oder Anhaltspunkte hierfür vorhanden. Für einen Ausschluss der Entschädigungspflicht nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 AtG vermögen wir mithin keinen Grund zu sehen.

bb) Anlassetzung durch den Genehmigungsinhaber (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 AtG)

Nicht gegeben ist eine Entschädigungspflicht ferner, wenn der Inhaber der Genehmigung oder die für ihn im Zusammenhang mit der Ausübung der Genehmigung tätigen Personen durch ihr Verhalten Anlass zum Widerruf der Genehmigung gegeben haben, insbesondere

- durch erhebliche oder wiederholte Verstöße gegen die Vorschriften des Atomgesetzes oder aufgrund des Atomgesetzes ergangener Rechtsverordnungen oder die hierauf beruhenden Anordnungen und Verfügungen der Aufsichtsbehörden oder gegen die Bestimmungen des Genehmigungsbescheids oder
- durch die Nichteinhaltung nachträglicher Auflagen.

Anlass zur Annahme, die Betreiberin der UAG oder die von ihr darin beschäftigten Personen hätten erheblich oder wiederholt gegen die Vorschriften des Atomgesetzes, hierauf beruhender Rechtsverordnungen, Anordnungen, Verfügungen, den Inhalt der Genehmigungsbescheide oder auch nachträgliche Auflagen verstoßen haben, gibt es u. E. nicht. Diesbezüglich dürfen wir zur Vermeidung von Wiederholungen auf unsere dementsprechenden Ausführungen unter Gliederungsziffer C. I. 2. d) aa) verweisen. Auch für einen Ausschluss der Entschädigungspflicht nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 AtG vermögen wir mithin keinen Grund zu sehen.

cc) Zwingend erforderlicher Widerruf aufgrund erheblicher Gefährdung der Beschäftigten, Dritter oder der Allgemeinheit (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 AtG)

Nicht gegeben ist eine Entschädigungspflicht schließlich, wenn der Widerruf wegen einer nachträglich eingetreten, in der genehmigten Anlage oder Tätigkeit begründeten erheblichen Gefährdung der Beschäftigten, Dritter oder der Allgemeinheit ausgesprochen werden musste.

Auch diese Voraussetzung des Entfallens einer Entschädigungspflicht ist u. E. nicht erfüllt. Wie unter Gliederungsziffer C. I. 1. b) aa) ausgeführt, könnte ein Widerruf der Genehmigung für die UAG nach unserem derzeitigen Kenntnisstand nicht auf eine erhebliche Gefährdung von Beschäftigten, Dritten oder der Allgemeinheit i. S. v. § 17 Abs. 5 AtG gestützt werden. Auch ein Grund, die Entschädigungspflicht nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 AtG entfallen zu lassen, besteht daher nicht.

dd) Zwischenergebnis

Gründe, die Entschädigungspflicht im Falle eines Widerrufs der Genehmigung für die Urananreicherungsanlage Gronau nach § 18 Abs. 2 AtG entfallen zu lassen, sind uns nicht erkennbar. Insofern ist vom grundsätzlichen Bestehen einer Entschädigungspflicht für den Fall eines (gerade politisch) motivierten Widerrufs der Genehmigung auszugehen, sofern ein solcher überhaupt rechtmäßig verfügt werden könnte.

d) Höhe der Entschädigung

Die Höhe der dann bestehenden Entschädigungspflicht hängt naturgemäß von den ganz konkreten Umständen des Einzelfalles ab, zu denen wir mangels genauerer Informationen, z. B. über den Fortgang der Ausbauarbeiten an der Urananreicherungsanlage Gronau, keine genauen Informationen haben. Zur Berechnung der Entschädigungshöhe ist zunächst darauf hinzuweisen, dass eine analoge Heranziehung der Entschädigungsgrundsätze nach § 21 Abs. 4 BImSchG abzulehnen ist, da diese auf die Besonderheiten des Atomgesetzes und des Atomrechts nicht ausreichend abgestimmt sind,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 272.

aa) Abwägungsentscheidung

Allgemein bestimmt sich der Umfang der Entschädigungspflicht gemäß § 18 Abs. 1 Satz 3 und 4 AtG daher zunächst nach dem Ergebnis einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und des Betroffenen sowie der Gründe, die zur Rücknahme oder zum Widerruf führten. Die Entschädigung muss mithin angemessen sein, was eine echte Abwägungsentscheidung zur Bemessung der Entschädigungshöhe erfordert. Dabei sind die drei genannten Aspekte

- Interessen der Allgemeinheit,
- Interessen des Betroffenen und
- Gründe der zur Entschädigung führenden Maßnahmen,

wie folgt zu berücksichtigen.

Die *Interessen der Allgemeinheit* werden v. a. schon in der Entscheidung über den Widerruf selbst nach § 17 AtG berücksichtigt, v. a. im Rahmen einer Ermessensentscheidung nach § 17 Abs. 3 AtG. Das darüber hinaus bestehende fiskalische Interesse an einer möglichst geringen Entschädigungsleistung zur Minimierung der Belastung öffentlicher Haushalte darf hingegen so gut wie keine Berücksichtigung finden bzw. nur in absoluten Extremfällen, in welchen die Entschädigungsverpflichtung zu einer absolut untragbaren Belastung der öffentlichen Hand führt,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 273.

Es wäre daher nicht möglich, allein gestützt auf ein allgemeines politisches Interesse des Landes Nordrhein-Westfalen, in Zeiten knapper öffentlicher Kassen von hohen Entschädigungspflichten verschont zu bleiben, von einer Entschädigung an die Betreiberin der UAG abzusehen. Ein absoluter Extremfall dürfte nicht vorliegen, insbesondere nicht, wenn der Widerruf der Genehmigung v. a. politischer und weniger rechtlicher Natur wäre. Ebenfalls hat ein Interesse Dritter bei der Bemessung der Entschädigung nach § 18 AtG unbeachtet zu bleiben,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 273,

also beispielsweise der Nachbarn einer Anlage oder auch der Bürger an einem „glaubhaften Atomausstieg“. Deren Interesse wird allein als Interesse der steuerzahlenden Allgemeinheit berücksichtigt, ansonsten jedoch nicht.

Die *Interessen des Betroffenen* – hier der Betreiberin der UAG – bestehen zwar vorrangig in dem Interesse an einem Weiterbetrieb der Anlage. Dieses hat jedoch schon

bei der Ermessensentscheidung nach § 17 Abs. 3 AtG berücksichtigt zu werden und ist daher für die Bemessung der Entschädigung nach § 18 AtG irrelevant. Auch eine vollständige Berücksichtigung der Betreiberinteressen, so gestellt zu werden, wie man stehen würde, wäre der Widerruf nicht ausgesprochen worden, ist nicht geboten. Dies würde aus der Entschädigungspflicht für rechtmäßiges Verwaltungshandeln der Sache nach einen Schadensersatzanspruch machen, den § 18 AtG schon dem Wortlaut nach nicht normiert. Zu berücksichtigen wäre daher maximal ein Interesse des Betroffenen – hier der Betreiberin der UAG – an einem vollen Wertausgleich bzw. daran, eine möglichst hohe Entschädigung zu bekommen,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 274.

Auch der Betreiberin der UAG würde man im Rahmen der Abwägung dieses maximale Interesse wohl zubilligen müssen, gerade wenn der Widerruf der Genehmigung eher politisch als rechtlich motiviert wäre.

Die Berücksichtigung der *Gründe des Widerrufs* bzw. der Maßnahme hat schließlich in der Weise einer Zurechnungsabwägung zu erfolgen. Sind die Gründe eher der Sphäre des Betreibers zuzuordnen, ist dies zu seinen Lasten auch bei der Höhe der Entschädigung zu berücksichtigen. Dies dürfte v. a. im Bereich der Risikovorsorge von Wichtigkeit sein, da beim Vorliegen einer Gefahr bereits der Entschädigungsausschluss greift (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 AtG) und daher ohnehin keine Entschädigung zu leisten ist. Im Rahmen der Gründe des Widerrufs sind ferner die gesamten Umstände des konkreten Falles zu berücksichtigen, beispielsweise die Größe eines möglichen Risikovorsorgedefizits und wessen Risikobereich dieses zuzurechnen ist. Zu berücksichtigen können aber auch subjektive Gründe sein, die im Verhalten des Betreibers liegen können,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 274.

Die Ausführungen unter den vorangehenden Gliederungsziffern und auch zu den vorangehenden Gutachtenfragen lassen jedoch erkennen, dass die Gründe für einen Widerruf der Genehmigung der Urananreicherungsanlage Gronau weniger im Verhalten der Betreiberin oder in einem Sicherheits- oder Vorsorgedefizit der Anlage lägen.

Vielmehr würde ein Widerruf – könnte ein solcher überhaupt in rechtmäßiger Weise erlassen werden – eher aus politischen Gründen ergehen. Diese liegen indes allein in der Sphäre des Landes, nicht aber in der der Betreiberin der UAG.

Ohne eine konkrete Zahl nennen zu können, zeigt sich damit aber, dass im Rahmen einer im Falle eines Widerrufs der Genehmigung für die Anlage in Gronau nach § 17 Abs. 3 AtG vorzunehmenden Abwägung i. S. v. § 18 Abs. 1 AtG nicht unerhebliches Gewicht auf Seiten der Betreiberin berücksichtigt werden müsste. Diese hat nicht nur allgemein ein erhebliches Interesse an einer möglichst hohen Entschädigung. Auch die Umstände des konkreten Einzelfalls und die Tatsache, dass die Gründe für den Widerruf offenbar eher in der Sphäre des Landes lägen, sprechen hierfür. Zu berücksichtigen ist auch der jeweilige Grad des Vertrauens, das der Betreiber in den Bestand einer Genehmigung setzte und setzen durfte, und dessen Schutzwürdigkeit,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 274 f.

Da wir hier auf Basis der uns bekannten Faktenlage davon ausgehen, dass die Betreiberin der UAG davon ausgehen durfte, dass aufgrund der ihr über Jahrzehnte erteilten Genehmigungen sowie aufgrund der geringen Anzahl meldepflichtiger Ereignisse in der Anlage, ihrer bestehenden Zuverlässigkeit, ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Atomaufsicht und keiner besonderen Gefährlichkeit der Anlage mit einem Widerruf der Genehmigung nach § 17 AtG nicht zu rechnen war, ist auch insofern dem Interesse der Betreiberin im Rahmen der Abwägung nach § 18 AtG kein unerhebliches Gewicht einzuräumen.

Demgegenüber wären die Interessen des Landes am Widerruf v. a. schon im Rahmen der Abwägungsentscheidung nach § 17 Abs. 3 AtG zum Tragen gekommen. Ein bloßes fiskales Interesse an einer möglichst geringen Entschädigung kann – auch vor dem Hintergrund des Art. 14 GG – kein besonders großes Gewicht haben. Aufgrund des eher geringen Gefährdungspotenzials der Anlage in Gronau ist ferner nicht von einem besonders schwerwiegenden Interesse der Allgemeinheit an einem Widerruf auszugehen.

All dies spricht zumindest für eine eher höhere als niedrige Höhe der zu leistenden Entschädigung, sollte ein Widerruf der Genehmigung der UAG ausgesprochen werden.

bb) Begrenzung der Entschädigungshöhe durch den Zeitwert der Anlage

Die Entschädigungshöhe ist gemäß § 18 Abs. 1 AtG ferner begrenzt durch die Höhe der vom Betroffenen gemachten Aufwendungen, bei Anlagen durch die Höhe ihres Zeitwerts. Der Zeitwert der UAG würde mithin die Obergrenze einer Entschädigungspflicht im Falle eines Widerrufs der hierfür erteilten Genehmigung setzen. Was der Gesetzgeber des § 18 AtG, der bereits in der Urfassung des Atomgesetzes enthalten war, genau mit diesem Verweis auf den Zeitwert einer Anlage meinte, wird im Gesetz nicht weiter ausgeführt und ist nach wie vor nicht vollständig geklärt. Insbesondere ist es bislang offenbar noch nicht zu gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Anwendung dieser Norm gekommen, so dass klärende (höchst-) richterliche Rechtsprechung zum Begriff des Zeitwerts i. S. v. § 18 AtG bislang nicht vorzuliegen scheint. Auch die Gesetzesbegründung ermöglicht hierzu keine neuen Erkenntnisse. Grundsätzlich ergibt sich aber aus dem Zweck der Vorschrift, die die Entschädigung als Ausdruck einer gerechten Abwägung der widerstreitenden Interessen im Falle eines Widerrufs normiert, dass die Entschädigung einerseits den Betreiber nicht für alle Nachteile entschädigen soll und ihm insbesondere nicht die notwendigen Mittel zu einer Neuerrichtung der Anlage verschaffen soll. Andererseits entspricht es nicht Sinn und Zweck der Entschädigungsbestimmung, eine Entschädigung im Regelfall gegen Null gehen zu lassen. Das Ergebnis der Zeitwertberechnung wird sich daher in den meisten Fällen zwischen diesen Polen bewegen müssen und sich nur höchst selten einem der beiden Extrempole annähern,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 278.

Als gesichert dürfte ferner anzunehmen sein,

- dass mit dem Zeitwert i. S. v. § 18 Abs. 1 AtG nicht zwingend der handelsrechtliche Buchwert gemeint ist, da schon handelsrechtlich Buch- und Zeitwert nicht deckungsgleich sind, und dieser nur eine gewisse Indizfunktion haben kann,

- dass auch der Verkehrswert oder der Ertragswert einer Anlage nicht den Zeitwert i. S. v. § 18 AtG darstellen,
- dass eine Gleichsetzung des Zeitwerts i. S. v. § 18 AtG mit dem Wiederbeschaffungswert für eine gleichwertige Anlage ebenfalls nicht möglich ist, da der Zeitwert regelmäßig unter dem Wiederbeschaffungswert liegt, und
- dass eine Gleichsetzung des Zeitwerts i. S. v. § 18 AtG mit dem Wiederverkaufswert einer Anlage allerdings ebenfalls nicht in Betracht kommt, da der Zeitwert über dem Wiederverkaufswert liegen muss,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 281 ff.; Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. 1978, § 18, Rn. 5.

Die dem Rechtsgedanken von § 18 AtG wohl am ehesten entsprechende Berechnung des Zeitwerts einer Anlage und damit auch der Begrenzung der Entschädigungspflicht nach dieser Bestimmung dürfte hingegen auf Basis der Herstellungskosten der Anlage vorzunehmen sein. Hierbei sind als Ausgangswert zunächst die Herstellungskosten einer Anlage zugrunde zu legen. Dies meint indes nicht nur die ursprünglichen Herstellungskosten für die Ersterrichtung der Anlage. Da gerade kerntechnische Anlagen – so auch die Urananreicherungsanlage in Gronau – im Laufe ihrer Betriebszeit meist geändert und an neuere technische Entwicklungen angepasst werden, wäre es unbillig, sämtliche nach der ersten Errichtung der Anlage für Verbesserungen oder Erweiterungen der Anlage entstehende Kosten nicht zu berücksichtigen. Die ersten Herstellungskosten sind nur ein Teil der Gesamtinvestitionskosten. Einen erheblichen Teil hiervon nehmen auch die Kosten für laufende Nachrüstungsmaßnahmen ein. Ein Abstellen allein auf den ursprünglichen Herstellungswert würde damit dem tatsächlichen Zeitwert der Anlage nicht gerecht. Die aus den ursprünglichen Herstellungskosten und den in Folge von Nachrüstungsmaßnahmen und Erweiterungen der Anlage folgenden Kosten errechneten Gesamtinvestitionskosten bilden die Grundlage für die Zeitwertermittlung,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 285.

Wie hoch diese Kosten im Falle der Urananreicherungsanlage in Gronau liegen, ist uns nicht bekannt. Insbesondere wissen wir nicht, welche Kosten für die ursprüngliche Herstellung der UAG aufgewendet werden mussten, ebenso wenig haben wir Informationen über die seit Errichtung der Anlage angefallenen Kosten für deren Ertüchtigung und Erweiterung. Bekannt ist allerdings jedenfalls, dass für den Ausbau der Anlage auf Basis der Genehmigung aus dem Jahre 2005 die Betreiberin offenbar einen Betrag zwischen 700.000.000,00 EUR und 1.200.000.000,00 EUR aufwenden muss, von denen auch schon ein erheblicher Teil ins Werk gesetzt worden ist. Es ist mithin nicht auszuschließen, dass die zur Ermittlung des Zeitwerts der Anlage zu berücksichtigenden Gesamtinvestitionskosten jedenfalls im Bereich mehrerer 100.000.000,00 EUR liegen.

Von den auf die genannte Weise ermittelten Gesamtinvestitionskosten ist zur Berechnung des Entschädigungsbetrags i. S. v. § 18 AtG dann der lineare wirtschaftliche Wertverlust für die bisherige Betriebszeit auf Basis der geschätzten Gesamtnutzungsdauer abzuziehen. Der endgültige Entschädigungsbetrag ergibt sich dann aus den um den linearen Wertverlust verminderten Gesamtinvestitionskosten im Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Widerrufs nach § 17 AtG,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 284 f.; vgl. auch OLG Hamm, Urteil vom 22.01.1990 – 22 U 285/88 –, NVwZ 1990, S. 693, 695; LG Detmold, Urteil vom 05.10.1988 – 9 O 537/87 –, NVwZ 1989, S. 291, 292.

Welche Reduzierung sich aus dem linearen Wertverlust der Urananreicherungsanlage in Gronau ergibt, der in dieser Weise von den Gesamtinvestitionskosten abzuziehen ist, ist uns nicht bekannt, da uns hierzu keinerlei Informationen vorliegen. Allerdings dürfte zumindest hinsichtlich der in Ausnutzung der Genehmigung aus dem Jahre 2005 getätigten Investitionen davon auszugehen sein, dass vom dafür aufgewandten Betrag keine erheblichen Kosten abzuziehen sind. Dies folgt insbesondere aus der Tatsache, dass seit der Vornahme dieser Investitionen noch kein besonders langer Zeitraum, gemessen an der zu erwartenden Laufzeit der Anlage und der Amortisationszeit der Investitionen vergangen ist. Auch dies lässt zumindest auf das Risiko eines eher hohen als niedrigen Zeitwerts der Anlage schließen und daher auch auf das Risiko eines eher hohen als niedrigen Entschädigungsbetrags im Falle eines Widerrufs der Genehmigung der Anlage.

Auch wenn, wie ausgeführt, der Buchwert der Anlage nicht mit deren Zeitwert gleichzusetzen ist, hat der Buchwert bei der nunmehr dargestellten Berechnung des Entschädigungsbetrags bzw. des Zeitwerts der Anlage schließlich eine indizielle Bedeutung, abhängig von der vom Anlagenbetreiber gewählten Abschreibungsmethode. Würde dieser eine lineare Abschreibungsmethode wählen, wären der Buchwert und der fiktive Zeitwert nach der genannten Berechnungsmethode identisch, da hiernach der lineare Wertverlust von den ursprünglichen Herstellungskosten abzuziehen ist. Unterschiede können sich allerdings ergeben, wenn die zugrunde gelegte Gesamtnutzungsdauer eine andere ist. Teilweise wird insofern betont, der Anlagenbetreiber könne nicht davon ausgehen, dass die technische Lebensdauer einer Anlage stets voll ausgenutzt werden könnte,

LG Detmold, Urteil vom 05.10.1988 – 9 O 537/87 –, NVwZ 1989, S. 291, 292.

Für die Zeitwertbestimmung sei daher nicht von der technisch möglichen Nutzungsdauer auszugehen. Diese Grundsätze seien in ähnlicher Weise auch auf die Abschreibung zu übertragen, da bei der zur Aufstellung des Abschreibungsplans die voraussichtliche Nutzungsdauer der Anlage durch Prognose zu ermitteln sei. Bei dieser Prognose müssten neben den rein technischen auch wirtschaftliche und – gerade bei kerntechnischen Anlagen – auch rechtliche Aspekte berücksichtigt werden,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 285.

Bei der linearen Abschreibung erscheint es insofern gerechtfertigt, den Buchwert auch als Grundlage zur Bestimmung des Zeitwertes mit heranzuziehen bzw. anzuerkennen, dass dieser oftmals deckungsgleich mit dem Zeitwert sein kann. So werden zumindest Kernkraftwerke meist über einen Zeitraum von 20 Jahren abgeschrieben. Die maximale technische Nutzungsdauer dürfte hingegen deutlich höher liegen. So geht auch der Gesetzgeber der 13. AtG-Novelle von einer durchschnittlichen Betriebsdauer von 32 Jahren für Kernkraftwerke aus. Ob diese Erwägungen so auch auf die Urananreicherungsanlage in Gronau zutreffen, kann unsererseits nicht beurteilt werden, da uns insbesondere nicht bekannt ist, über welchen Zeitraum eine solche Anlage abgeschrieben wird. Umstände, die erkennen lassen, dass die voraussichtliche Nutzungsdauer der Anlage nach dem Abschreibungsplan nicht mit der nach konservativen

Schätzungen tatsächlichen möglichen Nutzungsdauer identisch ist, wären ggf. aber auch bei der Berechnung einer Entschädigung zu berücksichtigen. Anderes kann aber wiederum gelten, wenn der Betreiber einer kerntechnischen Anlage eine andere Abschreibungsmethode wählt, beispielsweise eine degressive Abschreibung oder gemischte Abweichung, bei denen Buch- und Zeitwert regelmäßig auseinanderfallen,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 286.

Auch hierüber liegen uns indes keine Informationen vor. Der Zeitwert der Anlage wäre im Falle einer Anwendung des § 18 AtG ohnehin durch Sachverständige i. S. v. § 20 AtG zu ermitteln. Maßgebend hierfür ist der Zeitpunkt, an dem der enteignungsgleiche Eingriff wirksam wurde, also der Erlass des Widerrufs nach § 17 AtG und die Zustellung des entsprechenden Bescheids beim Betreiber bzw. der Betreiberin,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 269.

Nicht hingegen darf der Zeitpunkt der Rechtskraft des Widerrufsbescheids zugrunde gelegt werden. In diesem Falle blieben zu Unrecht u. U. erhebliche Wertminderungen zu Lasten des Betroffenen,

Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. 1978, § 18, Rn. 5.

Auch für die Urananreicherungsanlage in Gronau wäre im Falle des Widerrufs der Betriebsgenehmigung daher zur Bemessung der nach § 18 Abs. 1 AtG zu leistenden Entschädigung der Zeitwert der Anlage in dem Zeitpunkt der Zustellung des Widerrufsbescheids zu wählen. Die Dauer eines über die Rechtmäßigkeit des Widerrufsbescheids geführten verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bliebe unbeachtet.

Angesichts der Tatsache, dass die Betreiberin der UAG auf Basis der Genehmigung aus dem Jahre 2005 offenbar derzeit die Anlage mit erheblichem finanziellen Aufwand in einer Größenordnung zwischen 700.000.000,00 EUR und 1.200.000.000,00 EUR ausbaut ist vor diesem Hintergrund zu erwarten, dass der für eine Entschädigung nach § 18 Abs. 1 AtG zu leistende Betrag dementsprechend hoch ist, je nachdem,

welchen genauen Zeitwert die Anlage hierdurch erhalten hat. Es ist zumindest nicht auszuschließen, dass ein erheblicher Anteil der genannten Investitionssumme in den aufgrund des Ausbaus angehobenen Zeitwert der Anlage einfließen würde. Hinzu käme der bereits ohne den 2005 genehmigten Ausbau ohnehin vorhandene Zeitwert der Anlage. Diesen können wir, mangels jeder Information hierzu, derzeit nicht beziffern. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch dieser angesichts der komplizierten Technik der Anlage nicht gerade niedrig sein wird. Es besteht daher das jedenfalls nicht unerhebliche Risiko, dass der Zeitwert der Urananreicherungsanlage Gronau und damit auch der Entschädigungsbetrag nach § 18 Abs. 1 AtG im Falle eines Widerrufs nach § 17 AtG sehr hoch ist und der zu leistende Entschädigungsbetrag im Bereich mehrerer 100.000.000,00 EUR liegen würde. Dies stellt eine gewisse Besonderheit dieses Falles dar. Anlagen, denen aufgrund von Sicherheitsbedenken die Genehmigung entzogen wird, werden im Gegensatz zur UAG einen nur geringen Zeitwert haben, so dass auch nur eine geringe Entschädigungspflicht bestünde,

Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. 1978, § 18, Rn. 6.

Im Falle eines politisch motivierten Widerrufs der Genehmigung einer Anlage, gegen deren Betrieb keine sicherheitstechnischen Bedenken bestehen – sollte dieser rechtmäßig möglich sein –, dürfte sich dies anders darstellen, insbesondere wenn aufgrund einer bestandskräftigen Genehmigung gerade wesentliche Investitionen in die Anlage vorgenommen wurden.

Nicht hingegen zu ersetzen wäre entgangener Gewinn. Dies ergibt sich schon aus der klaren Begrenzung der Entschädigung auf den Zeitwert der Anlage. Da eine Entschädigung nach § 18 AtG dem Charakter nach als quasi Verhältnismäßigkeitsausgleich i. S. v. Art. 14 GG anzusehen ist, ist ein Ersatz des entgangenen Gewinns nicht geboten,

Roller, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, Baden-Baden 1994, S. 270.

e) Ausgleich zwischen Bund und Ländern

§ 18 Abs. 4 AtG ordnet schließlich an, dass wenn ein Land eine Entschädigung zu leisten hat, der Bund oder ein anderes Land entsprechend ihrem sich aus der Ge-

samtliche ergebenden Interesse an der Rücknahme oder am Widerruf verpflichtet sind, diesem Land Ausgleich zu leisten. Diese Ausgleichsregelung soll v. a. zum Tragen kommen, wenn die von einem Widerruf betroffene Anlage an der Grenze eines Landes gelegen ist und die erteilte Genehmigung auch oder in erster Linie im Interesse des benachbarten Landes widerrufen wird. Der Bund wird regelmäßig am Ausgleich zu beteiligen sein, wenn sein überregionales Gesamtinteresse betroffen ist,

Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. 1978, § 18, Rn. 12.

Allerdings warnen wir davor, diese Norm als eine Art „Versicherung“ dafür zu betrachten, dass andere Bundesländer oder insbesondere der Bund sich im Falle eines Widerrufs der Genehmigung der Urananreicherungsanlage Gronau ggf. einen Teil der hieraus resultierenden Kosten tragen würden. Wie unter Gliederungsziffer C. VII. 1. noch ausgeführt werden wird, würde ein v. a. politisch motivierter Widerruf der Genehmigung dem Interesse des Bundes mit hoher Wahrscheinlichkeit gerade nicht entsprechen. Eine Pflicht des Bundes, sich aufgrund eines eigenen Interesses an der Stilllegung an den Kosten des Widerrufs nach § 18 AtG zu beteiligen, dürfte daher kaum bestehen bzw. nur schwer zu begründen sein.

f) Zwischenergebnis

Für den Fall eines rechtmäßigen Widerrufs der Genehmigung zum Endausbau und zum Betrieb der Urananreicherungsanlage Gronau wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Schadensanspruch der Betreiberin aus § 18 Abs. 1 AtG dem Grund nach zu bejahen. Die Schadenshöhe kann derzeit mangels hinreichender Informationen nicht genau beziffert werden. Es ist aber davon auszugehen, dass diese durchaus erhebliche Höhen erreichen kann und bis zu mehreren 100.000.000,00 EUR betragen kann.

2. Finanzielle Risiken im Falle eines rechtswidrigen Widerrufs

Im Falle eines rechtswidrigen Widerrufs der Genehmigung bzw. der Genehmigungen der UAG würde sich die Ersatzpflicht des Landes in erster Linie nach den Grundsätzen des Amtshaftungsanspruchs nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG bestimmen.

a) Amtshaftungsanspruch dem Grunde nach

Dem Grunde nach würde aus den folgenden Erwägungen heraus nach unserem derzeitigen Kenntnis- und Informationsstand ein Amtshaftungsanspruch der Betreiberin der Urananreicherungsanlage Gronau bestehen, sollte die Genehmigung zu deren Betrieb (und Ausbau) rechtswidrig widerrufen werden. Die Voraussetzungen eines Amtshaftungsanspruchs wären mit hoher Wahrscheinlichkeit erfüllt.

aa) Handeln eines Beamten im haftungsrechtlichen Sinne

Als Beamter im haftungsrechtlichen Sinne ist jeder zu verstehen, welcher in Ausübung eines öffentlichen Amtes handelt,

LG Magdeburg, Urteil vom 28.04.2011 – 10 O 1964/10 -476- –, veröffentl. ausschl. in juris (Rz. 24); Windthorst, Staatshaftungsrecht, JuS 1995, S. 791, 793.

Es besteht kein Zweifel, dass hierunter auch die handelnden Personen der zuständigen Aufsichtsbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen fallen, die die Genehmigung nach § 7 AtG widerrufen würden. Dieses Handeln würde auch einen ausreichenden Zusammenhang zur hoheitlichen Betätigung stehen, da es gerade eine gezielte hoheitliche Maßnahme gegenüber der Betreiberin der UAG darstellen würden. Nur Maßnahmen bei Gelegenheit der Amtstätigkeit verwirklichen den Amtshaftungstatbestand nicht,

Windthorst, Staatshaftungsrecht, JuS 1995, S. 791, 795.

bb) Bestehen einer drittschützenden Amtspflicht

Allgemein besteht für den Staat und alle seine Organe aufgrund des sich aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG ergebenden Gesetzesvorrangs die Pflicht zu rechtmäßigem Handeln, welche auch Amtspflicht i. S. v. § 839 BGB ist. Jeder Amtsträger hat die Pflicht zur gesetzmäßigen Verwaltung, d. h. er hat die ihm übertragenen Aufgaben und Befugnisse im Einklang mit dem objektiven Recht wahrzunehmen, was insbesondere auch die Pflicht zur fehlerfreien Ermessensausübung und zu verhältnismäßigem Verhalten umfasst,

BGH, Urteil vom 20.02.1992 – III ZR 188/90 –, NJW 1992, S. 3229; Urteil vom 17.03.1994 – III ZR 27/93 –, NJW 1994, S. 3158; Windthorst, Staatshaftungsrecht, JuS 1995, S. 892.

Darüber hinaus verlangt § 839 BGB, dass die in Rede stehende Amtspflicht drittschützend ist, der Verletzte zum von der Amtspflicht zumindest auch geschützten Personenkreis gehört und die Amtspflicht gerade vor solchen Schäden schützen soll, wie sie im konkreten Fall in Rede stehen,

vgl. BGH, Urteil vom 29.03.1971 – III ZR 110/68 –, BGHZ 56, S. 40, 45.

Dies ist für die Pflicht zu rechtmäßigem Verwaltungshandeln zu bejahen,

OLG Koblenz, Urteil vom 14.07.2004 – 1 U 1453/01 –, veröffentl. ausschl. in juris (Rz. 25),

soweit es um eine Schutzwirkung gerade gegenüber den Adressaten eines rechtswidrigen Handelns des Staates geht.

cc) Verletzung einer drittschützenden Amtspflicht

Diese Amtspflicht, die auch die Betreiberin der Urananreicherungsanlage Gronau schützt, wäre im Falle eines rechtswidrigen Widerrufs der Betriebsgenehmigung auch verletzt worden. Es wäre eben gerade nicht rechtmäßig gehandelt worden. Jeder Rechtsverstoß gegen eine den handelnden Hoheitsträger verpflichtende öffentlich-rechtliche Norm begründet dabei eine Amtspflichtverletzung,

Windthorst, Staatshaftungsrecht, JuS 1995, S. 892.

dd) Kausalität zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden

Ferner dürfte auch die zu fordernde Kausalität zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden,

vgl. Windthorst, Staatshaftungsrecht, JuS 1995, S. 892, 896,

im Falle eines rechtswidrigen Widerrufs der Genehmigung zum Endausbau und zum Betrieb der UAG gegeben sein. Bei rechtmäßigem Verhalten würde der Widerruf un-

terbleiben, so dass es auch nicht zu stillstandsbedingten Schäden auf Seiten der Betreiberin der UAG kommen würde.

ee) Rechtswidrigkeit/Verschulden

Insbesondere vor dem Hintergrund der Feststellungen unter Gliederungsziffer C. I. wäre auch davon auszugehen, dass für einen rechtswidrigen Widerruf der Genehmigung der Urananreicherungsanlage in Gronau auch keine ausnahmsweisen Rechtfertigungsgründe eingreifen würden. Auch wäre von einem jedenfalls fahrlässigen Handeln des zuständigen Beamten auszugehen, vor allem, wenn dieser in Kenntnis unserer genannten Rechtsausführungen handeln würde, ohne dass weitere Tatsachen bekannt wären, die die Möglichkeit eines Widerrufs in einem anderen Licht erscheinen ließen.

ff) Vorrang des Primärrechtsschutzes

Voraussetzung jedes Anspruchs aus Amtshaftung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG wäre ferner, dass sich die betroffene Betreiberin der UAG zunächst bemüht hätte, den durch einen rechtswidrigen Widerruf entstehenden Schaden durch die Inanspruchnahme primär gegen den Widerruf gerichteten Rechtsschutzes zu verhindern. So tritt eine Ersatzpflicht aus Amtshaftung gemäß § 839 Abs. 3 BGB nicht ein, wenn es der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden,

vgl. auch OLG Karlsruhe, Urteil vom 18.12.2012 – 12 U 105/12 –, veröffentl. ausschl. in juris (Rz. 40).

Dies mag eine gewisse Minimierung des Risikos darstellen, wegen eines rechtswidrigen Widerrufs der Genehmigung der UAG in erheblicher Höhe Schadensersatzforderungen ausgesetzt zu sein. Es ist jedenfalls zu erwarten, dass im Falle eines rechtswidrigen Widerrufs der Genehmigung die Betreiberin – in Kenntnis dieses Grundsatzes – versuchen würde, sich gegen den Widerruf selbst im Wege des Widerspruchs und der Anfechtungsklage zur Wehr zu setzen. Sollte der Widerruf für sofort vollziehbar erklärt werden, würde die Betreiberin mit hoher Wahrscheinlichkeit ein gerichtliches Eilverfahren hiergegen anstrengen. All dies wären Rechtsmittel i. S. v. § 839 Abs. 3 BGB,

Windthorst, Staatshaftungsrecht, JuS 1995, S. 992, 996.

Sollte das mit der Angelegenheit befasste Gericht dann einen rechtswidrigen Widerrufsbescheid aufheben und die Genehmigung für den Betrieb und den Endausbau der Urananreicherungsanlage Gronau wieder in Kraft setzen, würde sich auch der bei der Anlagenbetreiberin aufgelaufene Schaden zumindest minimieren. Allenfalls käme ein Ersatz für solche Schäden in Betracht, die daraus resultieren, dass die Anlage im Falle der Anordnung der sofortigen Vollziehung des Widerrufs bis zu einer gerichtlichen (Eil-) Entscheidung nicht betrieben werden könnte. Wie hoch dieser finanziell wäre, vermögen wir nicht zu beurteilen, da uns nicht bekannt ist, welchen Verlust die Anlage z. B. an einem Tag verursacht, an dem diese nicht betrieben werden kann.

Sollte ein Verwaltungsgericht hingegen doch bestätigen, dass der Widerruf rechtmäßig war, wäre damit zu rechnen, dass auch ein mit einem Amtshaftungsanspruch befasstes ordentliches Gericht sich dieser Ansicht anschließen würde und eine Amtspflichtverletzung verneinen würde.

Sollte die Betreiberin schließlich auf die Geltendmachung von Primärrechtsschutz verzichten, würde dies zwar vermutlich ihre finanziellen Einbußen steigern, da sie die Anlage nicht mehr betreiben könnte und sich getätigte Investitionen dann nicht amortisieren könnten. Da die Inanspruchnahme von Primärrechtsschutz zwingende Voraussetzung für das Bestehen eines Amtshaftungsanspruchs ist, würde ein entsprechend hoher Schadensersatzanspruch dennoch nicht bestehen.

Gleichwohl möchte ich davon abraten, auch in Kenntnis dieser Umstände, es quasi einfach zu „probieren“, einen Widerrufsbescheid zu erlassen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein solcher im Wege des Primärrechtsschutz aufgehoben würde, ist aus den oben genannten Gründen recht hoch. Insofern wäre zwar zu erwarten, dass hieraus für die Betreiberin resultierende Schäden vergleichsweise gering ausfallen würden. Gleichwohl dürfte der politische Schaden immens sein, sollte – medienwirksam – ein Widerrufsbescheid ergehen und dieser dann später vom Gericht als rechtswidrig bezeichnet und aufgehoben werden.

gg) Kein Mitverschulden

Schließlich geht die Rechtsprechung davon aus, dass die Grundsätze des § 254 BGB auch auf den Amtshaftungsanspruch Anwendung finden,

BGH, Urteil vom 03.03.1977 – III ZR 10/74 –, BGHZ 68, S. 142, 151.

Ein eventuelles Mitverschulden der Betreiberin der UAG an einem rechtswidrigen Widerruf wäre daher zu berücksichtigen. Allerdings sind uns für ein solches keine Anhaltspunkte erkennbar.

b) Anspruchshöhe

Das genaue Haftungsrisiko eines rechtswidrigen Widerrufs der Genehmigung zum Endausbau und zum Betrieb der Urananreicherungsanlage in Gronau ist schwer abzuschätzen. Es hängt insbesondere von der Konstellation des Einzelfalles ab, inwieweit sich also beispielsweise aufgrund einer Verzögerung der Bauarbeiten oder eines Stillliegens der Anlage bis zu einer gerichtlichen erneuten Inkraftsetzung der Genehmigung finanzielle Verluste auf Seiten der Betreiberin einstellen. Da dies von diversen Faktoren abhängt, die entweder in der Zukunft lägen oder über die uns derzeit kaum Informationen vorliegen, ist es nicht möglich, das Haftungsrisiko annähernd zu beziffern. Grundsätzlich gilt aber auch für den Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG, dass sich der Anspruchsinhalt nach § 249 BGB bemisst. Der Anspruch umfasst daher grundsätzlich den gesamten unmittelbaren und mittelbaren Schaden, sofern er nach Art und Entstehungsweise vom sachlichen Schutzzweck der die betroffene Amtspflicht konturierenden Rechtsnorm gedeckt ist. Der Umfang des Vermögensschadens ist nach der normativ-funktionellen Differenzmethode zu ermitteln, bei welcher die in die Differenzrechnung einzustellenden, an sich wertneutralen Rechnungsposten nach Schutzzweck der Haftung und Ausgleichsfunktion des Schadensersatzes wertend bestimmt und ggf. begrenzt werden,

vgl. BGH, Beschluss vom 09.07.1986 – GSZ 1/86 –, BGHZ 98, S. 212, 217; Windthorst, Staatshaftungsrecht, JuS 1995, S. 992, 997.

Da es sich beim Amtshaftungsanspruch um einen Schadensersatzanspruch handelt, orientiert sich dieser auch nicht am status quo ante, sondern an der hypothetischen Kausalentwicklung des Schadens. Dies führt dazu, dass auch entgangener Gewinn und Folgeschäden, z. B. Rechtsverfolgungskosten, zu ersetzen sind,

Windthorst, Staatshaftungsrecht, JuS 1995, S. 992, 997.

Die Anlagenbetreiberin hätte mithin auch Ansprüche der besagten letzten Art. Nicht nur wären ihr eventuelle Schäden z. B. für Verzögerungen und daraus resultierenden Mehraufwand beim Ausbau der Anlage zu ersetzen, sondern auch entgangener Gewinn für den Fall, dass die Anlage rechtswidrig für eine Zeit stillgelegt würde. Wie hoch diese Beträge wären, kann derzeit nicht abgeschätzt werden. Es ist aber anzunehmen, dass gerade der entgangene Gewinn im Falle eines rechtswidrigen Stillstands der Anlage nicht unerheblich wäre.

c) Anspruch aus enteignungsgleichem oder aufopferungsgleichem Eingriff

Dieselben Erwägungen gelten schließlich auch für die Möglichkeit eines Anspruchs der Betreiberin der Urananreicherungsanlage Gronau aus enteignungsgleichem oder aufopferungsgleichem Eingriff, den die Rechtsprechung als allgemeinen Rechtsgedanken aus den §§ 74, 75 der Einleitung zum Allgemeinen Landrecht für die Preussischen Staaten (EALR) herleitet. Voraussetzung des Bestehens eines solchen Anspruchs ist ein rechtswidriger und unmittelbarer Eingriff in eine eigentumsrechtlich bzw. ansonsten grundrechtlich geschützte Position, welcher dem Betroffenen ein Sonderopfer abverlangt. Der rechtswidrige Widerruf der Genehmigung zum Endausbau und zum Betrieb der Urananreicherungsanlage Gronau würde einen rechtswidrigen Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen (Art. 14 und Art. 12 GG sowie Art. 2 Abs. 1 GG) darstellen, was wir unter Gliederungsziffer C. I. 2. e) aa) bereits herausgearbeitet haben. Als unmittelbar werden alle Eingriffe angesehen, bei denen die Grundrechtsbeeinträchtigung gerade typische Folge der rechtswidrigen hoheitlichen Maßnahme ist,

BGH, Urteil vom 25.01.1971 – III ZR 208/68 –, BGHZ 55, S. 229, 231 f.

Auch wenn zu diesem Merkmal in der Rechtsprechung nur wenig behandelt wird und daher – wie die Ausformung der gesamten Voraussetzungen dieses Anspruchs – eher unklar geblieben ist, wäre zumindest nicht auszuschließen, dass aus einem rechtswidrigen Widerruf der Genehmigung für die UAG eine unmittelbare Rechtsbeeinträchtigung auf Seiten von deren Betreiberin entstünde, die sich gerade darin geäußert hätte, dass die Betreiberin die Anlage nicht mehr zur erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit nutzen könnte. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der BGH mit seiner genannten Entscheidung und der Definition des Merkmals der Unmittelbarkeit die An-

spruchsvoraussetzungen bewusst herabsetzen wollte. Hatte er zuvor noch ein bewusstes und gezieltes hoheitliches Handeln gefordert,

so noch BGH, Urteil vom 15.03.1962 – III ZR 211/60 –, BGHZ 37, S. 44, 47,

verlangte er nunmehr eben nur noch einen typischen Ursächlichkeitszusammenhang. Das der Betreiberin abverlangte Sonderopfer wäre ebenfalls zu bejahen, da ein solches bei rechtswidrigen Grundrechtseingriffen schon durch die Rechtswidrigkeit des staatlichen Handelns indiziert wird,

Sproll, Staatshaftungsrecht, JuS. 1996, S. 125, 130.

Zu berücksichtigen wäre allerdings auch, dass die Betreiberin versuchen müsste, einen aus einem rechtswidrigen Widerruf der Genehmigung resultierenden Schaden durch die Nutzung von Primärrechtsschutz abzuwenden. Zwar wird dies nicht ausdrücklich als Anspruchsvoraussetzung definiert. Literatur und höchstrichterliche Rechtsprechung gehen jedoch davon aus, dass die Sperrwirkung des Primärrechtsschutzes im Rahmen des Rechtsgedankens des § 254 BGB auch im Rahmen des enteignungsgleichen und des aufopferungsgleichen Eingriffs zu berücksichtigen ist. Wenn der Geschädigte es also versäumt, die ihm zur Abwendung des Schadens zutunbaren Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere zur Beseitigung des rechtswidrigen hoheitlichen Aktes, kann dies seinen Anspruch mindern oder ganz ausschließen,

BGH, Urteil vom 20.11.1980 – III ZR 122/79 –, BGHZ 79, S. 26, 33; Sproll, Staatshaftungsrecht, JuS. 1996, S. 125, 130.

Auch zur möglichen Anspruchshöhe gelten die zum Amtshaftungsanspruch getätigten Ausführungen.

3. Ergebnis zu Gutachtenfrage 6

Sowohl ein rechtmäßiger Widerruf der Genehmigung zum Endausbau und zum Betrieb der Urananreicherungsanlage in Gronau – sofern ein solcher möglich ist – als auch ein rechtswidriger Widerruf dieser Genehmigung(en) würde ein finanzielles Risiko für das Land Nordrhein-Westfalen mit sich bringen. Im Falle eines rechtmäßigen Widerrufs ist von einer erheblichen Entschädigungspflicht gemäß § 18 Abs. 1 AtG

auszugehen; im Falle eines rechtswidrigen Widerrufs von einem Schadensersatzanspruch der Betreiberin aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG sowie aus enteignungsgleichem bzw. aufopferungsgleichem Eingriff. Die Höhe der jeweiligen Ansprüche kann mangels hinreichender Informationslage jedoch nicht genau beziffert werden.

VII. Gutachtenfrage 7

Gutachtenfrage 7 lautet:

Welche Bedeutung haben das Weisungsrecht des Bundes sowie für die Anlage bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen für die Frage eines Widerrufs der Genehmigung zur Urananreicherung?

1. Bedeutung für die Anlage bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen

a) Geltung völkerrechtlicher Verpflichtungen des Bundes bzgl. der UAG

Bezogen auf die Urananreicherung insgesamt bestehen einige völkerrechtliche Verträge, deren Partei die Bundesrepublik Deutschland ist, und die unterschiedliche Verpflichtungen enthalten. So existiert das

Übereinkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich der Niederlande und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland über die Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Nutzung des Gaszentrifugenverfahrens zur Herstellung angereicherten Urans vom 04.03.1970, BGBl. II 1971, S. 929 ff.,

welches u. a. die folgenden Verpflichtungen enthält:

- Zusammenarbeit der Vertragsparteien bei der Anreicherung von Uran im Gaszentrifugenverfahren und bei der Herstellung von dafür benötigten Gaszentrifugen (Art. I Abs. 1), und
- Förderung der Errichtung und des Betriebs gemeinsamer Industrieunternehmen zum Bau von Anlagen für die Anreicherung von Uran im Gaszentrifugenverfahren und zum Betrieb dieser Anlagen sowie zur sonstigen Nutzung dieses Verfahrens auf kommerzieller Grundlage (Art. I Abs. 2).

Jedenfalls die letztere Verpflichtung nach diesem Übereinkommen würde wohl verletzt, sollte aus v. a. politischen und nicht etwa sicherheitstechnischen oder rein rechtlichen Motiven heraus ein Widerruf der Genehmigung nach § 7 AtG für die UAG erfolgen. Bei der Urenco und deren Tochterunternehmen, welches die UAG betreibt, handelt es sich um ein solches gemeinsames Industrieunternehmen. Dies ergibt sich insbesondere aus Art. 1 Buchst. b der

Vereinbarung zwischen den drei Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs der Niederlande und des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über den Bau und den Betrieb einer Urananreicherungsanlage in den Vereinigten Staaten von Amerika vom 24.10.1994, BGBl. II 1994, S. 3577,

wo es heißt:

„Im Sinne dieser Vereinbarung [...] bezeichnet der Name ‚Urenco‘ das gemeinsame Industrieunternehmen, das im Rahmen des Übereinkommens von Almelo errichtet wurde, einschließlich seiner Tochtergesellschaften und deren möglicher zukünftiger Rechtsnachfolger“.

Ein politisch motivierter Widerruf deren Genehmigung zur Erreichung des rein national definierten Ziels eines „glaubwürdigen Atomausstiegs“ würde keine Förderung von Anlagen für die Anreicherung von Uran im Gaszentrifugenverfahren bedeuten, sondern vielmehr das Gegenteil. Das Verfahren und damit auch der Betrieb einer hierfür geeigneten Anlage würde erheblich behindert bzw. unmöglich gemacht, ohne dass hierfür hinreichende Gründe bestünden. Letzteres haben wir unter den vorangehenden Gutachtenfragen bereits ausgeführt.

Sollte die deutsche Seite kein Interesse mehr an einem Fortbestand der Verpflichtungen aus diesem Abkommen haben, könnte sie – vertreten durch den Bund (Art. 32 Abs. 1 GG) – gemäß Art. XV mit einjähriger Frist schriftlich von diesem Abkommen zurücktreten. Die Vertragsparteien müssen dann sofort über eine Regelung der Folgen des Rücktritts verhandeln. Ferner steht es den Vertragsparteien auch insgesamt gemäß Art. XVI frei, das Abkommen mit einhelliger Zustimmung der anderen Parteien zu beenden. In diesem Fall würde zwischen den Parteien ein Protokoll zur entspre-

chenden Regelung der Rechte und Pflichten der Parteien geschlossen, das auch Bestimmungen über die Behandlung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten enthalten müsste, die sich aus der Zusammenarbeit der Parteien im Rahmen dieses Übereinkommens ergäben. Es gäbe also durchaus die Möglichkeit, nicht mehr gewollte völkerrechtliche Verpflichtungen für die Anlage zu beenden. Ob dies seitens des Bundes oder auch der Niederlande oder Großbritanniens gewünscht wäre, kann unsererseits aber nicht beurteilt werden. Eine Möglichkeit für das Land Nordrhein-Westfalen, einseitig diese völkerrechtlichen Verpflichtungen aufzukündigen bzw. nicht beachten zu müssen, sehen wir hingegen nicht.

Neben dem genannten Abkommen existiert das

Übereinkommen zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik, des Königreichs der Niederlande und des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland über die Zusammenarbeit bei der Zentrifugentechnologie vom 12.07.2005, BGBl. II 2006 S. 609 ff.

Dieses ist ausweislich seiner Präambel ausdrücklich in der Erkenntnis ergangen, dass die Anreicherung von Uran eine Dienstleistungstätigkeit darstellt. Es enthält u. a. die Pflicht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Bau oder den Betrieb von Anreicherungsanlagen im Einklang mit besagtem Übereinkommen zu erleichtern (Art. II Abs. 5 Buchst. b). Auch dieser Pflicht würde kaum genüge getan, würde die Urananreicherungsanlage in Gronau aus politischen Motiven heraus stillgelegt. Insofern kommt erschwerend hinzu, dass gerade die Urenco in diesem Übereinkommen neben der französischen Firma Areva ausdrücklich genannt wird. Dies spricht ebenfalls dafür, dass ein eher politisch motiviertes Vorgehen eines Landes gegen diese Firma nicht mit den Verpflichtungen aus dem Abkommen vereinbar wäre.

Auch in diesem Abkommen sind zwar Möglichkeiten normiert, hiervon zurückzutreten oder es einhellig zu beenden (Art. XIV). Solange der hierfür allein zuständige Bund dies aber nicht tut, wird man auch weiterhin von der Geltung der Verpflichtungen in diesem auch vergleichsweise jungen Übereinkommen ausgehen müssen. Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund, dass dieses Abkommen zu einer Zeit abgeschlossen wurde, als der Atomausstieg in der Bundesrepublik bereits beschlossen und in Gesetzesform gegossen worden war. Dennoch sah sich die damalige Bundesregierung, die

auch für den Atomausstieg 2002 verantwortlich zeichnete und von den Parteien SPD und Bündnis90/Die Grünen getragen wurde, nicht an dem Abschluss dieses Vertrags gehindert.

Vor diesem Hintergrund ist eine Bedeutung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland für die Urananreicherungsanlage der Urenco in Gronau gegeben. Ein einseitiges Vorgehen des Landes gegen den Betrieb der Anlage hätte daher auch eine völkerrechtlich relevante Dimension. Zwar schließen die genannten Verpflichtungen es nicht aus, von den Möglichkeiten des Atomgesetzes Gebrauch zu machen, insbesondere wenn Sicherheitsbedenken gegen den Betrieb der Anlage oder Teile hiervon bestünden. Ein bloß politisches Vorgehen gegen den Betrieb der Anlage, um den Atomausstieg „glaubwürdiger“ zu machen bzw. einer (politisch wahrgenommenen) Stimmung in der Bevölkerung gerecht zu werden, die sich relativ undifferenziert gegen alles richtet, was mit der Nutzung kerntechnischer Anlagen zu tun hat, dürfte den vom Bund eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht entsprechen. Diese beziehen sich gerade auf die Förderung der Zentrifugentechnologie im durch die genannten Übereinkommen festgelegten Rahmen. Würde dies z. B. aufgrund eines politisch motivierten Widerrufs der Genehmigung durch eine Behörde des Landes Nordrhein-Westfalen unmöglich gemacht, würde dies einen Vertragsbruch nach sich ziehen.

Eine Verletzung dieser völkervertragsrechtlich eingegangenen Verpflichtung könnte u. E. auch nicht durch Anwendung der Figur der Clausula rebus sic stantibus verneint werden. Dieser gewohnheitsrechtlich anerkannte und in Art. 62 Abs. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention (Vienna Convention on the Law of Treaties),

BGBl. II 1985, S. 926,

kodifizierte völkerrechtliche Grundsatz regelt quasi den Wegfall der Geschäftsgrundlage eines Vertrags. Im Wortlaut bestimmt Art. 62 Abs. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention:

„A fundamental change of circumstances which has occurred with regard to those existing at the time of the conclusion of a treaty, and which was not foreseen by the parties, may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from the treaty unless:

(a) the existence of those circumstances constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the treaty; and

(b) the effect of the change is radically to transform the extent of obligations still to be performed under the treaty.“

Diese Voraussetzungen sind nach der maßgeblichen völkerrechtlichen Rechtsprechung eng auszulegen; dies ergibt sich schon aus der negativen Abfassung der Norm, die die Unzulässigkeit der Berufung auf veränderte Umstände in den Vordergrund stellt und hiervon nur Ausnahmen zulässt („may not be invoked [...] unless“),

Internationaler Gerichtshof, Urteil vom 25.09.1997 – *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Ungarn ./. Slowakei) –, ICJ Reports 1997, S. 7, 65.

Unter sehr engen Voraussetzungen ist es Staaten daher möglich, im Falle fundamentaler Veränderungen der Umstände, die dem Vertragsschluss seinerzeit zugrunde gelegt wurden, sich von den völkervertraglichen Verpflichtungen zu lösen und den Vertrag nicht weiter umsetzen zu müssen.

Die Möglichkeit, sich gegenüber den anderen Vertragsparteien auf diese Klausel zu berufen, stünde allerdings zum einen lediglich dem Bund offen, der die Bundesrepublik Deutschland nach außen vertritt (Art. 32 Abs. 1 GG). Zum anderen ist jedenfalls nach unserem derzeitigen Kenntnisstand nicht von einer so fundamentalen Änderung der Vertragsumstände auszugehen, dass eine Berufung auf die *Clausula rebus sic stantibus* möglich wäre. Es ist jedenfalls nicht erkennbar, dass die Nutzung der Urananreicherungstechnologie zwischenzeitlich nur noch eine theoretische Möglichkeit wäre, die aber von keiner der Vertragsparteien mehr gewollt wäre und daher auch keine Partei mehr ein Interesse an deren Förderung hätte. Hierfür sind keine echten Anzeichen erkennbar. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund des – auch nur in Deutschland mit dieser Konsequenz verfolgten – Atomausstiegs. Auch insofern ist zu beachten, dass das letzte der genannten Abkommen, welches eine (weitere) Förderungspflicht auch der Bundesrepublik für diese Technologie, sofern sie durch die Urenco betrieben wird, vorsieht, nach dem Beschluss über den Atomausstieg 2002 von der rot-grünen Bundesregierung geschlossen wurde. Selbst vor dem Hintergrund des Atomausstiegs ist daher nicht von einer so fundamentalen Änderung der Ver-

tragsumstände auszugehen, dass eine Anwendung dieser Rechtsfigur oder des Art. 62 der Vienna Convention on the Law of Treaties – durch den Bund – möglich wäre.

Es ist daher u. E. von einem Fortbestand der genannten völkervertragsrechtlichen Pflichten des Bundes auszugehen. Zwar besteht bei völkervertraglichen Verpflichtungen teilweise das Problem ihrer nicht immer ausreichenden Bestimmtheit, so dass z. T. nicht auf den ersten Blick deutlich wird, welches Verhalten eines Staates gegen eine völkervertragsrechtliche Norm verstößt,

exemplarisch zu dieser Frage: VG Ansbach, Urteil vom 24.02.2011 – AN 2 K 10.01494 –, veröffentl. ausschl. in juris (Rz. 24).

Indes dürfte es sich kaum von der Hand weisen lassen, dass eine einseitige und ggf. nur politisch aber nicht rechtlich begründete Aufhebung der Genehmigung zum Endausbau und zum Betrieb der Urananreicherungsanlage der Urenco in Gronau in keinem Fall mit der genannten völkerrechtlichen Förderungspflicht des Bundes für diese Anlage und Technologie vereinbar wäre.

Das Völkerrecht verpflichtet nun in erster Linie den Gesamtstaat. Das Völkerrecht bindet die Bundesrepublik Deutschland ganz ungeachtet ihrer föderalen Untergliederung; diese ist schließlich nur eine Schöpfung des innerstaatlichen Rechts, mit dem nicht über völkerrechtliche Bindungen verfügt werden kann. Eine Bindung der Untergliederungen der Bundesrepublik Deutschland – also der einzelnen Organe einschließlich derer der Länder – tritt allerdings durch die innerstaatliche Inkraftsetzung des Völkerrechts ein. So wird ein völkerrechtlicher Vertrag grundsätzlich vom Bund abgeschlossen (Art. 32 GG) und vom Bundestag (sowie ggf. vom Bundesrat) als Bundesgesetz in das innerstaatliche Recht überführt (Art. 59 Abs. 2 GG). Dieses Vertragsgesetz ist dann ebenso wie jedes andere Bundesgesetz innerstaatlich anwendbares Recht,

vgl. zum Ganzen BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04 –, BVerfGE 111, S. 307, 322 f.

Ob der Vertrag – und ihm folgend das Vertragsgesetz – subjektive Rechte der einzelnen „gemeinsamen Industrieunternehmen“ begründet oder sonst justiziabel ist, insbesondere ob er unmittelbar anwendbar und hierzu hinreichend bestimmt ist,

vgl. BVerwG, Urteil vom 16.10.1990 – 1 C 15.88 –, BVerwGE 87, S. 11, 13; Thienel, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, München 2012, Art. 51 Rn. 9,

ist hier ohne Bedeutung, weil selbstverständlich auch bloß objektives Recht die Verwaltung bindet (Art. 20 Abs. 3 GG) und eine Völkerrechtsverletzung gegenüber den anderen Vertragsparteien auch ungeachtet der Rechtsverhältnisse der einzelnen Industrieunternehmen und ohne innerstaatliche Justiziabilität der völkerrechtlichen Normen eintreten kann.

Mit dem hier naheliegenden Völkerrechtsverstoß wäre daher auch eine Verletzung von Bundesrecht – nämlich des Vertragsgesetzes – verbunden. Da der Bundesgesetzgeber im Atomrecht gesetzgebungsbefugt ist, stellt sich hier auch nicht die Frage, inwieweit der Bund mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge die Länder in Bereichen ihrer Gesetzgebungskompetenz binden darf,

vgl. dazu nur BVerwG, Beschluss vom 13.12.2010 – 7 B 64/10 –, NVwZ 2011, S. 752; Kempen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage, Band 2, München 2010, Art. 32 Rn. 48 ff.

b) **Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten**

Zu dieser innerstaatlichen Geltung des Völkerrechts auch für die Landesverwaltung tritt ein weiterer Aspekt hinzu: Weil das Verhalten jedes Staatsorgans, auch auf der Ebene eines Bundeslandes, die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Gesamtstaates auslösen kann,

vgl. nur Internationaler Gerichtshof, Beschluss vom 03.03.1999 – *LaGrand* (BR Deutschland ./ USA) –, ICJ Reports 1999, S. 9, 16; Gutachten vom 29.04.1999 – *Difference relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights* –, ICJ Reports 1999, S. 62, 87,

würde aufgrund eines völkerrechtswidrigen Verhaltens des Landes Nordrhein-Westfalen der Gesamtstaat der Bundesrepublik Deutschland haftbar. Damit würde die Pflege der internationalen Beziehungen durch den Bund (Art. 32 Abs. 1 GG) in erheblich negativer Weise beeinflusst.

Insofern wird die Pflicht der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten relevant. Der aus der föderativen Struktur der Bundesrepublik folgende ungeschriebene Verfassungsgrundsatz bundesfreundlichen Verhaltens verpflichtet jedes Land, bei der Inanspruchnahme seiner Rechte die gebotene Rücksichtnahme auf die Interessen anderer Länder und des Bundes zu nehmen und nicht auf die Durchsetzung rechtlich eingeräumter Positionen zu drängen, wenn dadurch elementare Interessen des Bundes oder eines anderen Landes schwerwiegend beeinträchtigt werden,

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30.01.1973 – 2 BvH 1/72 –, BVerfGE 34, S. 216, 231 f.

Der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens umfasst z. B. das Verbot missbräuchlicher oder die Rechtsordnung widersprüchlich machender Kompetenzausübungen,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27.06.2002 – 2 BvF 4/98 –, BVerfGE 106, S. 1, 27; Urteil des Zweiten Senats vom 16.12.1997 – 2 BvR 1991, 2004/95 –, BVerfGE 98, S. 106, 118 ff.; Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., 2011, Art. 20, Rn. 70; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 20, Rn. 21.

Er gilt insbesondere auch bei der Anwendung des Atomrechts und im dabei bestehenden Spannungsverhältnis zwischen Bundes- und Landesinteressen,

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23.10.2001 – 2 BvG 2/00 –, BVerfGE 104, S. 249, 270.

Eine Verletzung dieses Grundsatzes durch die Länder liegt u. a. vor, wenn diese von ihren Kompetenzen und Zuständigkeiten ohne Rücksicht auf die auswärtigen Interessen und Beziehungen des Bundes Gebrauch machen,

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26.03.1957 – 2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, S. 309, 361 f.,

oder gesamtstaatliche Belange erheblich beeinträchtigen,

VerfGH NW, Beschluss vom 26.06.1981 – 19/80 –, NVwZ 82, S. 189;
BVerwG, Urteil vom 25.07.2001 – 6 C 8/00 –, BVerwGE 115, S. 32, 34 f.;
Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2009,
Art. 20, Rn. 22a.

Prägnant bringt dies der

Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 26.03.1957 –
2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, S. 309, 361 f.

mit den Worten zum Ausdruck:

„Daraus ist herzuleiten, daß im Bundesstaat auch nichts geschehen darf, was das Ganze oder eines der Glieder schädigt. Daher erfordert die Bundestreue die Rücksichtnahme jedes Gliedes auf Interessen- und Spannungslagen, die im Bund auftreten, insbesondere auf die nach außen gerichteten Interessen des Bundes. Daraus wird man folgern müssen, daß insbesondere auf dem Gebiete der auswärtigen Beziehungen, in denen der Bund die Kompetenzvermutung für sich hat, die Treuepflicht der Länder dem Bund gegenüber besonders ernst zu nehmen ist.“

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Gerade hinsichtlich der Möglichkeit des Bundes zur Pflege der auswärtigen Beziehungen, die auch die Treue zu völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie deren Erfüllung beinhaltet, besteht daher eine besondere Pflicht der Länder, diese nicht durch die Ausübung eigener Befugnisse zu erschweren oder zu beeinträchtigen. Wenn ein Land, hier das Land Nordrhein-Westfalen, daher allein aus politischen Erwägungen eine völkerrechtliche Verpflichtung unterlaufen würde bzw. es dem Gesamtstaat unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde, diese zu erfüllen, wäre dies wohl bundesunfreundliches Verhalten. Die Bundesrepublik Deutschland würde dann automatisch vertragsbrüchig gegenüber ihren völkervertraglichen „Vertragspartnern“ werden. Der mögliche Völkervertragsrechtsverstoß wäre völkerrechtlich eben nicht als das Handeln nur des Landes zu interpretieren, sondern würde – wie erwähnt – die Verantwortlichkeit der Bundesrepublik als Gesamtstaat auslösen und die Außenpolitik des Bundes stören. Würden die Bundesländer oder ein Bundesland es also dem Ge-

samtstaat unmöglich machen, seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, würde dies auf der völkerrechtlichen Ebene auf den Gesamtstaat und die ihn vertretenden Bundesebene zurückfallen. Das will die Pflicht zu bundestreuem Verhalten verhindern.

2. Bedeutung des Weisungsrechts des Bundes

Im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern auf dem Gebiet des Atomrechts steht auch die Frage nach der Bedeutung des Weisungsrechts des Bundes. Ausgangspunkt aller Überlegungen in dieser Hinsicht ist Art. 85 Abs. 3 GG. Demnach unterstehen Landesbehörden im Falle einer Bundesauftragsverwaltung den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Weisungen sind, außer wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. Der Vollzug der Weisung ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen. Verwaltungshandeln nach dem zweiten Abschnitt des Atomgesetzes fällt gemäß § 24 Abs. 1 AtG in den Bereich der Bundesauftragsverwaltung. Hierunter fallen insbesondere alle unter den vorangehenden Gutachtenfragen diskutierten Überwachungsvorschriften des Atomgesetzes, so dass ein solches Weisungsrecht des Bundes gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen grundsätzlich besteht.

Das Weisungsrecht oberster Bundesbehörden gegenüber Landesbehörden ist ein wesentlicher Ausdruck der gegenüber der Landeseigenverwaltung gesteigerten Eingriffsbefugnissen des Bundes bei der Auftragsverwaltung, auch gerade im Bereich des Atomrechts,

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22.05.1990 – 2 BvG 1/88 –, BVerfGE 81, S. 310, 331 (Kalkar II).

Es ist aufgrund und in seiner verfassungsrechtlichen Verankerung sehr weit ausgestaltet und ermächtigt den Bund, alle Aktivitäten zu entfalten, die er für eine effektive und sachgerechte Vorbereitung und Ausübung seines grundsätzlich unbeschränkten Direktions- und Weisungsrechts für erforderlich hält. Die Weisungsbefugnis ist nicht auf Ausnahmefälle beschränkt und auch nicht weiter rechtfertigungsbedürftig, sondern ein reguläres Mittel, damit sich bei Meinungsverschiedenheiten das hier vom Bund zu definierende Gemeinwohlinteresse durchsetzen kann,

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22.05.1990 – 2 BvG 1/88 –, BVerfGE 81, S. 310, 331 (Kalkar II).

Die Landesbehörden werden dem Willen des Bundes eindeutig untergeordnet,

Dittmann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 85, Rn. 19.

Schon hieraus folgt, dass auch bei einer Anwendung der Überwachungsvorschriften des zweiten Abschnitts des Atomgesetzes durch Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen das Weisungsrecht des Bundes keinesfalls unbeachtlich ist. Wie in allen Fällen der Bundesauftragsverwaltung gilt auch in diesem Bereich ein weitgehendes Weisungsrecht des Bundes, welches durch Art. 85 Abs. 3 und 4 GG im Grundgesetz selbst verankert wird. Eine Weisung des Bundes darf sich dabei auf jede Regelung beziehen, soweit sie vom Land im Rahmen der Auftragsverwaltung auszuführen ist. Erfasst hiervon wird die gesamte Vollzugstätigkeit und alle Phasen des Gesetzesvollzugs,

Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 85, Rn. 39; Dittmann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 85, Rn. 20; Trute, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 85, Rn. 25.

Gemäß Art. 84 Abs. 4 Satz 1 GG beschränkt sich das Weisungsrecht des Bundes auch nicht auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandels, sondern erstreckt sich auch auf dessen Zweckmäßigkeit. Die Weisungen dürfen sich sowohl auf verfahrensabschließende Entscheidungen als auch Verwaltungshandeln während des Verwaltungsverfahrens beziehen,

Dittmann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 85, Rn. 21; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 85, Rn. 42; Trute, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 85, Rn. 25.

Grundsätzlich wäre es dem Bund daher möglich, in die Anwendung der Überwachungsvorschriften des zweiten Abschnitts des Atomgesetzes durch eine Behörde des Landes Nordrhein-Westfalen gegenüber der Urananreicherungsanlage Gronau

- jederzeit und in jeder Phase des Gesetzesvollzugs einzugreifen,
- dem Land hierzu konkrete Weisungen zur Gesetzesanwendung zu erteilen und
- dies nicht nur aus Gründen der Rechtmäßigkeitskontrolle, sondern auch aus bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus, beispielsweise aus energiepolitischen Erwägungen oder aus der Erwägung der Notwendigkeit der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen.

Auch dies zeigt, dass die weiten Eingriffsbefugnisse des Bundes bei der Anwendung der oben untersuchten Vorschriften des Atomgesetzes gegenüber der UAG ernst zu nehmen sind. Inwieweit der Bund aus rein politischen Erwägungen heraus hiervon absehen würde, kann unsererseits nicht beurteilt werden. Rechtlich ist kein anderes Ergebnis erkennbar.

Besonderen Grenzen würde der Bund hierbei nicht unterliegen. Die einzige im Grundgesetz wurzelnde Grenze für die Ausübung des Weisungsrechts nach Art. 85 Abs. 3 GG ist die Pflicht des Bundes zu länderfreundlichem Verhalten,

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22.05.1990 – 2 BvG 1/88 –, BVerfGE 81, S. 310, 337 (Kalkar II); Urteil des Zweiten Senats vom 03.07.2000 – BVerfGE 102, S. 167, –, BVerfGE 102, S. 167, 173; Urteil des Zweiten Senats vom 19.02.2002 – 2 BvG 2/00 –, BVerfGE 104, S. 249, 269 ff. (Biblis A).

Hieraus folgen allerdings weniger inhaltliche als verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Vorgehen des Bundes nach Art. 85 Abs. 3 und 4 GG. Sofern keine Eilbedürftigkeit vorliegt, hat der Bund vor Weisungserlass das betroffene Land auf die Möglichkeit einer Weisung hinzuweisen, ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und den Standpunkt des Landes zu erwägen. Er muss sich hingegen nicht um Einvernehmen mit dem Land bemühen,

so ausdrücklich BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22.05.1990 – 2 BvG 1/88 –, BVerfGE 81, S. 310, 337 (Kalkar II); Dittmann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 85, Rn. 22; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 85, Rn. 48.

Darüber hinaus ist es dem Bund nicht möglich, ein Selbsteintrittsrecht zu beanspruchen. Die Wahrnehmungskompetenz für die aufgrund einer Weisung vorzunehmenden Handlungen verbleibt bei dem betroffenen Bundesland. Der Bund darf also keine Ersatzvornahmemaßnahme ergreifen,

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19.02.2002 – 2 BvG 2/00 –, BVerfGE 104, S. 249, 264 (Biblis A); Trute, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 85, Rn. 25; Dittmann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 85, Rn. 19.

Im Gegenzug ist gemäß Art. 85 Abs. 3 Satz 3 GG die Weisung des Bundes für das Land bindend. Ihr Vollzug ist durch die oberste Landesbehörde sicherzustellen. Es besteht eine Befolgings- und Vollzugssicherstellungspflicht,

Dittmann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 85, Rn. 27.

Weitere Schranken für ein solches Vorgehen des Bundes bestehen nicht. Sie ergeben sich nicht einmal aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22.05.1990 – 2 BvG 1/88 –, BVerfGE 81, S. 310, 338 (Kalkar II); Dittmann, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 85, Rn. 22.

Es ist dem betroffenen Land auch nicht möglich, eine Weisung des Bundes mit dem Argument anzufechten, diese sei inhaltlich bzw. materiell nicht rechtmäßig. Solange der Bund formell verfassungskonform sein Weisungsrecht in Anspruch nimmt, besteht kein Anspruch des Landes auf materielle Rechtmäßigkeit des Weisungsinhalts,

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22.05.1990 – 2 BvG 1/88 –, BVerfGE 81, S. 310, 331 ff.; Urteil des Zweiten Senats vom 10.04.1991 – 2

BvG 1/91 –, BVerfGE 84, S. 25, 31 (Schacht Konrad); Urteil des Zweiten Senats vom 03.07.2000 – 2 BvG 1/96 –, BVerfGE 102, S. 167, 172.

Abgesehen von einer Ersatzvornahme des Bundes, welche nicht zulässig wäre, ist nach alledem von einer sehr erheblichen Bedeutung des Weisungsrechts auch für ein eventuelles Vorgehen gegen die Urananreicherungsanlage in Gronau auszugehen.

3. Ergebnis zu Gutachtenfrage 7

Ein einseitiges und politisch motiviertes Vorgehen gegen die Urananreicherungsanlage in Gronau wäre auch im Hinblick auf die bestehenden völkervertraglichen Pflichten des Bundes und die Pflicht der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten problematisch.

D. Zusammenfassung der Ergebnisse

Ein Widerruf der für die Anlage erteilten Genehmigung bzw. der für die Anlage erteilten Genehmigungen nach § 17 AtG ist nach unserer Auffassung nicht möglich. Die Tatbestandsvoraussetzungen für einen Pflichtwiderruf nach § 17 Abs. 4 oder Abs. 5 AtG sind ebenso wenig erfüllt wie die Tatbestandsvoraussetzungen eines Ermessenswiderrufs nach § 17 Abs. 3 AtG. Insbesondere besteht kein Anlass, die atomrechtliche Zuverlässigkeit des Betreibers bzw. der Betreiberin und der verantwortlichen Personen i. S. d. § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG in Frage zu stellen. Auch ist im Falle des Ermessenswiderrufs nicht davon auszugehen, dass dieser als ultima ratio die einzig mögliche Vorgehensweise wäre und keine mildereren Mittel zur Verfügung stünden, um ggf. zu einer Einhaltung der atomrechtlichen Bestimmungen zu gelangen.

Sowohl ein rechtmäßiger als auch ein rechtswidriger Widerruf würden außerdem erhebliche finanzielle Risiken bedeuten. Für den Fall eines rechtmäßigen Widerrufs der Genehmigung zum Endausbau und zum Betrieb der Urananreicherungsanlage Gronau wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Entschädigungsanspruch der Betreiberin aus § 18 Abs. 1 AtG dem Grunde nach zu bejahen. Die Entschädigungshöhe kann derzeit mangels hinreichender Informationen nicht genau beziffert werden. Es ist aber davon auszugehen, dass diese durchaus erhebliche Höhen erreichen und bis zu mehreren 100.000.000,00 EUR betragen kann. Im Falle eines rechtswidrigen Widerrufs ist von einem Schadensersatzanspruch der Betreiberin aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG sowie aus enteignungsgleichem bzw. aufopferungsgleichem Eingriff auszugehen.

Die Höhe dieser Ansprüche kann mangels hinreichender Informationslage nicht genau beziffert werden. Da der Amtshaftungsanspruch aber auch den entgangenen Gewinn umfasst, ist gerade im Fall einer rechtswidrigen Stilllegung der Anlage eine erhebliche Anspruchshöhe nicht auszuschließen.

§ 17 Abs. 3 Nr. 4 AtG ist nicht auf eine Sicherheitsüberprüfung nach § 19a Abs. 3 AtG (Sicherheitsüberprüfung sonstiger kerntechnischer Anlagen) anwendbar.

Es besteht nach dem Stand der uns vorliegenden Informationen auch keine Möglichkeit eines Einschreitens gegen die Betreiberin der Urananreicherungsanlage Gronau nach § 19 Abs. 3 AtG. Insbesondere bestehen u. E. keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass die Tatbestandsvoraussetzungen hierfür erfüllt sind. Sollte dies doch der Fall sein, wäre eine nachträgliche Schutzauflage nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 AtG oder auch ein Vorgehen nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AtG der Anordnung einer Betriebseinstellung nach § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 AtG aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorzuziehen.

Die in § 7d AtG normierten Pflichten gelten nur für Anlagen zur Kernspaltung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung. Bei der UAG handelt es sich hingegen weder um eine Anlage, in der Kernspaltung stattfindet, noch um eine Anlage zur Erzeugung von Elektrizität. Eine Anwendung der in § 7d AtG normierten Pflichten auf die Urananreicherungsanlage in Gronau ist u. E. daher nicht möglich. Dies dürfte aber letztendlich keinen Nachteil darstellen, da bei wohl richtiger Auslegung § 7d AtG die Pflichten der Betreiber der darin genannten Anlagen eher herabsetzt, so dass es möglich sein sollte, sämtliche gegenüber der UAG als notwendig erachteten Maßnahmen auch auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG zu stützen, sofern hierfür Anlass besteht, die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm erfüllt sind und die angeordneten Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Dies gilt vorbehaltlich der Tatsache, dass der Anwendungsbereich des sehr „jungen“ § 7d AtG bislang hoch umstritten ist.

Allgemein und als Gesamtergebnis nahezu aller in diesem Gutachten behandelten Fragen ist schließlich nachdrücklich von einem rein politisch motivierten Vorgehen gegen die Urananreicherungsanlage in Gronau bzw. die hierfür erteilten Genehmigungen auf der verwaltungsrechtlichen Ebene abzuraten. Erwägungen wie die, dass ohne ein Vorgehen gegen die Anlage der „Atomausstieg“ an Glaubwürdigkeit verliere bzw. die Bevölkerung allgemein keine kerntechnischen Anlagen mehr wolle, dürfen

eine einwandfreie Gesetzesanwendung nicht ersetzen und können auch nicht als Ermessenserwägungen in diese einbezogen werden. Es bestünde ansonsten nicht nur das Risiko, eine – u. U. sehr öffentlichkeitswirksame – Niederlage in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren hinnehmen zu müssen, würde gerichtlich festgestellt, dass ein Vorgehen gegen die Anlage rechtswidrig war. Es bestünde vielmehr auch ein nicht unerhebliches finanzielles Risiko, sollte sich ein solches Vorgehen als entschädigungs- oder schadensersatzpflichtig erweisen.

Ein einseitiges und politisch motiviertes Vorgehen gegen die Urananreicherungsanlage in Gronau wäre außerdem im Hinblick auf die bestehenden völkervertraglichen Pflichten des Bundes und die Pflicht der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten problematisch.

Dieses Gutachten haben wir nach bestem Wissen und Gewissen erstellt.

Rechtsanwälte

WEISSLEDER EWER

durch:

[gez. Prof. Dr. Ewer](#)

Prof. Dr. Wolfgang Ewer

Fachanwalt für Verwaltungsrecht