



Beleg der hohen Anforderungen Auszüge aus dem Betriebshandbuch, die anhand eines ausgewählten Beispiels die Vorgehensweise solcher Prüfungen unterstreichen.

Anlage Bg. 2.

Davon gibt es **Tausende**.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.

Der Vorwurf der Kläger ist deshalb deplatziert.

cc) Bruchausschluss

Die Kläger sehen außerdem Mängel beim **Bruchausschlusskonzept** des KKW Grohnde. Dieses sei erst bei der Inbetriebnahme und nicht schon bei der baulichen Auslegung berücksichtigt worden, woraus sich ein geringeres Schutzniveau ergäbe. Es seien deswegen ungünstigere Krümmungen vorhanden als dies bei neueren Anlagen der Fall sei (Schriftsatz vom 25. August 2016, S. 17 sowie Anlage K28, S. 6 und Anlage K29, S. 10). Der Vortrag der Kläger ist unzutreffend. Die Errichtung des KWG wurde in acht Teilerrichtungsgenehmigungen (TEG) genehmigt, von denen die erste am 08. Juni 1976 erteilt wurde, die letzte am 25. März 1983. Die Inbetriebsetzung der Anlage wurde mit der ersten Teilbetriebsgenehmigung am 13. August 1984 genehmigt. Die ersten beiden Teilerrichtungsgenehmigungen bezogen sich auf bauliche Anlagenteile. Sie umfassten explizit „nicht die Errichtung und den Einbau apparativer, maschinen- und elektrotechnischer Systeme und Komponenten“ (2. TEG, S. 4). Die Errichtung solcher Systeme wurde erst mit der 3. TEG am 16. Juli 1980 genehmigt, nachdem die RSK in ihren Leitlinien die Rahmenspezifikation Basissicherheit (enthält das „Bruchausschlusskonzept“) auf zusätzliche Systeme („äußere Systeme“) ausgeweitet hatte (RSK-Leitlinien vom 24. Januar 1979). Es ergaben sich dadurch wenige Sonderfälle, in denen die Anwendung der neuen Leitlinien (mit Ausweitung des Bruchausschlusskonzepts auf äußere Systeme) nicht mehr möglich war. Dazu steht in der 3. TEG:

„Die Berücksichtigung der fortgeschriebenen RSK-Leitlinien hat für das Projekt Grohnde zur Folge, daß sich die Antragsteller mit Zustimmung der Ge-



nehmigungsbehörde und nach Befürwortung durch die Gutachter entschieden haben, für die äußeren Systeme – die zum großen Teil mit diesem Bescheid genehmigt werden – die Rahmenspezifikation Basissicherheit anzuwenden. In vereinzelt Sonderfällen, bei denen der fortgeschrittene Stand der Herstellung bzw. Errichtung die Anwendung nicht mehr ermöglichte, wurden gleichwertige Ersatzmaßnahmen vorgesehen.“ 3. TEG, S. 94.

Dabei ist zu beachten, dass die wesentlichen Komponenten der druckführenden Umschließung (Reaktor- und Reaktorkühlsystem, Hauptkühlmittelleitungen, Dampferzeuger usw.) erst mit der 6. TEG am 31. März 1982 genehmigt worden sind. Bei der Auslegung wurde gezeigt, dass für diese Komponenten die Einhaltung der Rahmenspezifikation Basissicherheit der RSK gewährleistet ist. Wir überreichen die 2., 3. und 6. TEG, die RSK-Leitlinien vom 24. Januar 1979 sowie die Rahmenspezifikation Basissicherheit der RSK als

Anlagenkonvolut Bg. 3.

Weiterhin weisen wir darauf hin, dass Fertigungsvorgabe für Rohrleitungen die Spezifikation RE-L 3196 (Stand 28. November 1979) war, welche entsprechend in der 3. TEG zitiert wird. Die Anforderungen im Abschnitt 4.5.2.4 für Rohrleitungen sind identisch mit dem Abschnitt 1.2.6 für Rohrleitungen aus der Rahmenspezifikation der RSK. Das Bruchausschlusskonzept wurde also bereits bei der Auslegung, Genehmigung und Errichtung der ersten maschinentechnischen Komponenten umgesetzt.

Alle relevanten Stellen (Rohrleitungsabschnitte, Schweißnähte usw.) werden mit verschiedenen Verfahren zerstörungsfrei geprüft (z.B. Ultraschall, Röntgendurchstrahlung, Farbeindringtest, Wirbelstromprüfung). Damit würde eine etwaige Rissbildung erkannt. In der Vergangenheit gab es durchaus Fälle, in denen aufgrund eines Rissverdachts Teile getauscht worden sind.

Die pauschale Aussage der Frau Becker, „die Rohrleitungen“ wiesen stärkere Krümmungen auf, ist daher unzutreffend. Eine detailliertere Auseinandersetzung mit



dieser Meinung würde erfordern, dass sie angibt, welche Rohrleitungen an welcher Stelle genau ihrer Ansicht nach ein Defizit aufweisen.

Im Übrigen ist der klägerische Vortrag **unsubstantiiert**. Das von ihnen als Anlage K29 vorgelegte ältere Gutachten von 2013 lag dem Beklagten schon damals vor und wurde von ihm unabhängig vom hiesigen Verfahren bewertet. Hierauf verweist er bereits im streitgegenständlichen Bescheid vom 8. Oktober 2015 (dort, S. 5). Darin setzt er sich auch nochmals mit dem Bruchausschlusskonzept auseinander (S. 5 f.). Das nunmehr von den Klägern als Anlage K28 eingereichte neuere Gutachten von 2016 entspricht in Bezug darauf nahezu wortwörtlich demjenigen von 2013 und den dortigen angeblichen Mängeln (vgl. Anlage K28 S. 6 und Anlage K29 S. 10), obwohl der Beklagte all diese Bedenken bereits zweimal adressiert hatte. Im Übrigen weist die Gutachterin in der neueren Version von 2016 selbst darauf hin, schon aus einer Erklärung des Beklagten von 2014 ergebe sich, dass der Bruchausschluss für das KKW Grohnde gesichert ist und die Nachrüstliste des Bundesumweltministeriums **keinen Nachrüstbedarf** für den Bruchausschluss beim KKW Grohnde gesehen hat (Anlage K28, S. 6, vorletzter Absatz). Die Kläger liefern keinerlei tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass jenes Konzept entgegen der Auffassung des Bundesumweltministeriums und des Beklagten unzureichend wäre.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.

Die Rechtsausführungen der Kläger in der Replik (S. 9) zur Bedeutung des § 7d AtG in diesem Zusammenhang sind daher schon unerheblich. Denn ein Nachrüstbedarf besteht gerade nicht. Unverständlich ist daher auch, wie die Kläger zu der Annahme gelangen, es sei unstrittig, dass das Bruchausschlusskonzept nicht dem Stand von Wissenschaft und Technik entspreche (Replik vom 25. Oktober 2017, S. 9). Das Gegenteil ist der Fall. Der Beklagte hat bereits in seinem Bescheid vom 8. Oktober 2015 (S. 5 f.) deutlich gemacht, dass das Bruchausschlusskonzept dem Stand von Wissenschaft und Technik entspricht.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.



dd) Sonstiges

Auch die übrigen **kleineren Mängelrügen**, die sich in den Anlagen K28 und K29 finden und auf welche die Klagebegründung vom 25. August 2016 (dort, S. 18) pauschal verweist, wurden durch den Beklagten bereits in seinem Ablehnungsbescheid zutreffend abgehandelt (Bescheid vom 8. Oktober 2015, S. 5 ff.). Ohnehin ist die ganz überwiegende Zahl der behaupteten Mängel – unabhängig von deren tatsächlichem Bestehen – schon nicht auslegungsrelevant. Vielmehr handelt es sich um **auslegungsüberschreitende Optimierungsmöglichkeiten**, worauf auch der Beklagte hingewiesen hat (Bescheid vom 8. Oktober 2015, S. 6; so nochmals zutreffend in der Klageerwiderung vom 22. Mai 2017, S. 16). Selbst wenn man also den Tatsachenvortrag der Kläger insofern als richtig unterstellen würde, fehlte es dennoch nicht an den einschlägigen Genehmigungsvoraussetzungen; ein Widerruf dürfte darauf von Rechts wegen nicht gestützt werden.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast) für die vorstehenden Tatsachenbehauptungen: Sachverständigengutachten. Hinsichtlich des von den Klägern außerdem vorgebrachten Ereignisses an einer **Nachkühlpumpe** bei der **KKW-Revision 2016** (Anlage K28, S. 18 f.) hat bereits der Beklagte in seiner Klageerwiderung ausführlich geschildert, dass sich hieraus keine Sicherheitsmängel ergeben und dass aufgrund der **Redundanz** der Nachkühlpumpen auch zu keinem Zeitpunkt eine relevante Gefährdung vorlag (Klageerwiderung vom 22. Mai 2017, S. 15). Dem ist nichts hinzuzufügen.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.

Das von den Klägern eingereichte Gutachten kommt insofern selbst zu dem Schluss, die Aufsichtsbehörde habe „*umfassend und angemessen reagiert*“. Vor dem Hintergrund der umfassenden Maßnahmen des Beklagten und der Beigeladenen im Zusammenhang mit diesem Ereignis, welche die Gutachterin hier selbst beschreibt und die der Beklagte nochmals dargestellt hat (Klageerwiderung vom 22. Mai 2017, S. 15), sind die im Gutachten sodann geäußerten Bedenken zu diesem Punkt (Anlage K28, S. 19) reine Spekulation und erfüllen in keiner Weise die Anforderungen an einen substantiierten Vortrag. Lediglich vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass die



Beigeladenen ihren **Betreiberpflichten** im Hinblick auf **meldepflichtige Ereignisse** stets **nachgekommen** sind.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.

Abschließend sei zum Komplex der Schadensvorsorge darauf hingewiesen, dass das Gericht nicht jeglichen Behauptungen zu angeblichen Sicherheitsmängeln nachzugehen braucht. Vielmehr muss die durch den Beklagten erfolgte Beurteilung durch einen **substantiierten Vortrag der Kläger** als widerlegbar erscheinen.

*„Dabei kann nicht jeder die Sicherheit des Vorhabens betreffende Einwand von Verfahrensbeteiligten das Gericht, sofern es nicht selbst hinreichend sachkundig ist, zu einer - womöglich kostspieligen - Beweisaufnahme unter Hinzuziehung von Sachverständigen zwingen. Derartige Einwendungen sind vielmehr zunächst einmal mit den Verfahrensbeteiligten und damit auch mit der Genehmigungsbehörde zu erörtern. Eine Beweisaufnahme ist erst dann veranlasst, wenn sich **aus dem prozessualen Vorbringen** eines Verfahrensbeteiligten herleiten lässt, dass die der angefochtenen Genehmigung zugrunde liegenden Annahmen und **Bewertungen der Genehmigungsbehörde** im Hinblick auf den Stand von Wissenschaft und Technik als **widerlegbar erscheinen**“.*

BVerwGE 142, 159 ff. (Rz. 21) – Hervorhebungen nur hier.

Diese für die Genehmigungssituation aufgestellte Anforderung des Bundesverwaltungsgerichts gilt für die eingriffsintensiveren nachträglichen Maßnahmen wie einen Widerruf **erst recht und umso stärker**.

b) § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG: Schutz gegen SEWD

Auch die Genehmigungsvoraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG liegt weiterhin vor. Der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter (SEWD) ist gewährleistet.

Der Beklagte hat das bei der SEWD-Vorsorge **maßgebliche Schutzniveau** in seinem Bescheid zutreffend dargestellt und angewendet (**aa**). Die von den Klägern im

Schriftsatz vom 25. August 2016 in Bezug genommenen jüngeren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu den Anforderungen an den Schutz gegen SEWD bei der Genehmigung von Standortzwischenlagern führen nicht dazu, dass bestimmte Risiken *generell* nicht mehr dem **Restrisiko** zugeordnet werden können; ebenso bleibt es (weiterhin) zulässig, auf eine Einzelfallbetrachtung zu rekurrieren (**bb**). Soweit sich aus dieser neueren Rechtsprechung eine Notwendigkeit zur **auslegungs-überschreitenden SEWD-Vorsorge** ergibt, müssen die hierbei einschlägigen Maßstäbe bei Bestandsanlagen anders als bei Neuanlagen bewertet werden (**cc**). Die auf diesen rechtlichen Grundlagen fußende Risikoabschätzung hat der Beklagte für das KKW Grohnde zutreffend vorgenommen, da die zahlreichen staatlichen und betriebsseitigen Maßnahmen gegen terroristische Angriffe ausreichen, um aus einem solchen Szenario *im konkreten Fall* des KKW Grohnde folgende **Rechtsgutverletzungen** Dritter als **praktisch ausgeschlossen** zu bewerten.

aa) Maßgebliches Schutzniveau und gerichtlicher Prüfungsmaßstab

Das nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG zu gewährleistende Schutzniveau gegen SEWD ermittelt die Atombehörde im Rahmen ihres seit langem höchststrichtrichlerlich anerkannten **Funktionsvorbehalts**.

St. Rspr. seit BVerwGE 72, 300 (312 ff.); 81, 185
(190, 192 f. und Leitsatz 2).

Dies gilt gleichermaßen in der Genehmigungs- wie in der Widerrufssituation.

Voller gerichtlicher Überprüfung unterliegt dabei lediglich die Frage, ob die der Risikoabschätzung zugrunde liegende **Datengrundlage** ausreichend ist. Hierzu hat der Beklagte in seinem Bescheid vom 8. Oktober 2015 umfassende Erklärungen abgegeben. Auf den Seiten 7 bis 11 hat er **ausführlich die geltenden Lastannahmen für KKW dargestellt**, soweit dies trotz ihrer Behandlung als Verschlussache möglich ist. Wenn die Kläger die „länglichen Ausführungen des Beklagten zur Nichtaufnahme des gezielten Flugzeugabsturzes in das untergesetzliche Regelwerk“ – gemeint sind die für SEWD geltenden Lastannahmen – für „irrelevant“ halten, so verkennen sie die **tatsächliche behördliche Vorgehensweise**, die auch **durch das Bundesverwaltungsgericht gebilligt** wurde.



So hat das Gericht eine Bindungswirkung der SEWD-Richtlinie und der Lastannahmen für die *Behörde* auch in der jüngsten Entscheidung offen gelassen und lediglich eine *unmittelbare Außenwirkung* mangels Veröffentlichung verneint.

BVerwG, Beschl. v. 08. Januar 2015, Az. 7 B 25/13,
juris Rz. 9.

Dass sich der Beklagte bei seiner Entscheidung **von diesen Lastannahmen leiten lässt**, ist aber auch durch das Bundesverwaltungsgericht – ganz zu Recht – stets unbeanstandet geblieben.

BVerwGE 131, 129 ff. (Rz. 26 f.): „*Die in Rede stehenden Szenarien terroristischer Anschläge sind nach geltendem Recht nicht dem Bereich der auslegungsbestimmenden Störfälle zuzurechnen.*“ – Hervorhebung nur hier.

Dass das Bundesverwaltungsgericht seit dieser Entscheidung über die Lastannahmen hinaus bestimmte weitere Sicherungsmaßnahmen unter dem Stichwort der auslegungsüberschreitenden SEWD-Vorsorge fordert, ändert nichts daran, dass **Ausgangspunkt der behördlichen Entscheidung eben diese Lastannahmen** bleiben müssen.

Exakt so ist der Beklagte hier vorgegangen. Denn der Ablehnungsbescheid macht keineswegs bei der Aussage Halt, dass der gezielte Flugzeugabsturz nicht zu den Lastannahmen gehöre und daher nicht zu berücksichtigen sei. Vielmehr werden die **zumutbaren weiteren Maßnahmen zur Risikoeindämmung beschrieben** (letzter Satz auf S. 12 und erster Absatz auf S. 13 des Bescheides). Genau dies hat das Bundesverwaltungsgericht in seinen Entscheidungen zu den Standortzwischenlagern gefordert:

„*Bei einem gezielten Flugzeugabsturz auf atomrechtliche Anlagen besteht nach Einschätzung des Länderausschusses für Atomkernenergie - Hauptausschuss - eine gewisse Parallele zur Sicherheitsebene 4, die die Annahme rechtfertigen soll, dass sich der durch die Betreiber zu gewährleistende erforderliche Schutz vor Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter auf Maßnahmen beschränke, die unter Berücksichtigung des Grund-*



satzes der Verhältnismäßigkeit die Strahlenexposition im Ereignisfall ,minimieren bzw. begrenzen‘ (Vorwerk, a.a.O. S. 241).“

BVerwGE 131, 129 ff. (Rz. 142 f.) – Hervorhebungen nur hier.

Welche Maßnahmen erforderlich sind, um das Risiko hinreichend zu minimieren, unterliegt wiederum dem **Funktionsvorbehalt**.

*„Über das **Maß** des erforderlichen Schutzes gegen terroristische Einwirkungen Dritter Entscheidet die Genehmigungsbehörde in eigener Verantwortung.“*

BVerwGE 131, 129 (140); 142, 159 (165) – Hervorhebungen nur hier.

bb) Keine abstrakte Festlegung des Restrisikobereichs

Die Kläger meinen dagegen, ein gezielter Flugzeugabsturz könne aufgrund der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Standortzwischenlagern „keinesfalls als Restrisiko angesehen werden“ (Schriftsatz vom 25. August 2016, S. 19). Das trifft, wie zuvor schon dargelegt, als **pauschale Aussage** jedoch nicht zu. Es widerspricht schon der **Definition des Restrisikos**. Denn darunter ist dasjenige konkret verbleibende Risiko zu verstehen, das **jenseits der Schwelle praktischer Vernunft** anzusiedeln ist.

*„Mit diesem Grundsatz wird die erforderliche Schadensvorsorge von dem **Restrisiko** abgegrenzt, das als unentrinnbar hinzunehmen ist, weil seine **Realisierung** nach dem Stand von Wissenschaft und Technik **praktisch ausgeschlossen** erscheint [...]“*

BVerwGE 131, 129 (145).

Gerade für diese Grenzmarkierung gilt jedoch der behördliche Funktionsvorbehalt. Ein **bestimmtes Sicherheits- oder Sicherungsthema**, kann daher **nicht** durch eine **Gerichtsentscheidung abschließend dem Restrisiko entzogen werden**. Sofern es keine gesetzliche oder verordnungsrechtliche Zuordnung gibt, ist vielmehr für jeden Einzelfall *behördlich* zu prüfen, welche Maßnahmen erforderlich sind, damit ein noch verbleibendes Risiko dem Restrisikobereich zugeordnet werden darf. Hieran hat



sich - wie die obige Textpassage zeigt - auch nichts dadurch geändert, dass das Bundesverwaltungsgericht nunmehr mit der auslegungsüberschreitenden SEWD-Vorsorge eine dritte Kategorie eingeführt hat, da auch dort unter Bewertung der getroffenen Maßnahmen eine Einstufung als Restrisikoszenario möglich bleibt. Die durch die Behörde im Einzelfall getroffene Entscheidung unterliegt dann hinsichtlich der Datengrundlage der vollen gerichtlichen Überzeugungsbildung, bezogen auf die Risikobewertung dagegen lediglich einer Willkürkontrolle.

Die sehr generell formulierte Textpassage aus der Unterweser-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, auf die sich die Kläger für ihre Annahme stützen, ist insofern allerdings in der Tat missverständlich formuliert. Es heißt dort:

„Ebenfalls geklärt ist, dass - wovon auch die Genehmigungsbehörde ausgegangen ist - das Szenario "gezielter Flugzeugabsturz" (ebenso wie das Szenario "Hohlladungsbeschuss der Castorbehälter") nicht dem Restrisiko, sondern dem Bereich der Schadensvorsorge zuzuordnen ist. Dies entspricht der Einschätzung des Bundesministeriums des Innern (Urteil vom 10. April 2008 a.a.O. Rn. 34).“

BVerwGE 142, 159 (165).

Diese Aussage bezieht sich indessen lediglich auf die erste Stufe der erforderlichen Prüfung, also die *generelle* Vorsorgerelevanz eines Szenarios. Sie gibt aber nicht das Ergebnis am Ende der behördlichen Prüfung vor. Das folgt eindeutig auch für das Bundesverwaltungsgericht aus dem Verweis auf die Brunsbüttel-Entscheidung desselben Senats.

Die insofern (s.o.) in Bezug genommene Rz. 34 lautet auszugsweise:

*„Anhand dieses Maßstabs wird [das OVG] namentlich zu beurteilen haben, ob die Genehmigungsbehörde willkürfrei annehmen durfte, dass der **erforderliche Schutz** gegen die Risiken einer Leben oder Gesundheit des Klägers möglicherweise gefährdenden Freisetzung ionisierender Strahlen - erstens - durch Beschuss der Castorbehälter mit verfügbaren panzerbrechenden Waffen sowie - zweitens - durch einen gezielten Flugzeugabsturz auf das Zwischen-*



lager, der nach Einschätzung des Bundesministeriums des Innern zwar außerhalb des Wahrscheinlichen liegt, aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen und nicht dem Restrisiko zugeordnet werden kann, nach Maßgabe des integrierten Sicherungs- und Schutzkonzepts gewährleistet ist und damit die Risiken „praktisch ausgeschlossen“ sind.“

BVerwGE 131, 129 (147 a.E.) – Hervorhebungen nur hier.

Dies ist so zu verstehen, dass der gezielte Flugzeugabsturz nach Auffassung des Gerichts **durch die Genehmigungsbehörde nicht pauschal dem Restrisikobereich zugeordnet** werden darf, dies aber in Bewertung der umgesetzten Schutzkonzepte im jeweiligen Einzelfall sehr wohl ein vertretbares Ergebnis sein kann. Denn die am Ende verwendete Formulierung des „praktisch ausgeschlossenen“ Risikos entspricht gerade der Definition des Restrisikos – das Bundesverwaltungsgericht überlässt es also gerade dem Obergericht, in einer erneuten Verhandlung in der Tatsacheninstanz zu ermitteln, ob die Zuordnung des nach den ergriffenen Maßnahmen noch verbleibenden Risikopotenzials zum Restrisiko willkürfrei angenommen wurde.

Hinreichende Schutzmaßnahmen des Staates und des Betreibers können also dafür sorgen, dass der **nicht pauschal dem Restrisiko** zuzuordnende gezielte Flugzeugabsturz *im konkreten Fall* durchaus hinreichend unwahrscheinlich ist oder seine Folgen derart abgemildert werden, dass das **verbleibende Risiko** durch die Behörde als **Restrisiko** bewertet werden darf. Dabei kann durchaus auch eine **Binnendifferenzierung** – etwa nach Tatmitteln – innerhalb eines als vorsorgebedürftig gewerteten, übergreifenden Szenarios (etwa Flugzeugabsturz, Hohlladungsbeschuss etc.) erfolgen.

Vgl. BVerwGE 142, 159 (168 f.; auch 172) – auch wenn diese Differenzierung im konkreten Fall durch das BVerwG als nicht durchgreifend bewertet wurde.

cc) Besonderheiten bei Kernkraftwerken als Bestandsanlagen

Bei dieser Beurteilung gelten aus mehreren tatsächlichen wie rechtlichen Gründen **keineswegs die gleichen Maßstäbe** wie bei der erstmaligen **Genehmigung** von



Standortzwischenlagern in der neueren bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung.

Denn anders als die Kläger meinen, sind die konkreten Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts *nicht* ohne weiteres auf **Kernkraftwerke** als **seit Jahrzehnten bestehende Anlagen** zu übertragen. Schon im Rahmen der Klagebefugnis wurde auf die **gesetzlich verankerten Wertungsunterschiede** zwischen der Genehmigungs- und der Widerrufssituation hingewiesen. Diese Unterschiede wirken sich ebenso auf die materiell-rechtliche Ebene aus.

Dies gilt nicht erst für die fehlende Abhilfemöglichkeit und die erforderliche Ermessensreduzierung auf Null, vielmehr bedarf schon das Tatbestandsmerkmal des **Wegfalls** von **Genehmigungsvoraussetzungen** einer **eigenständigen Betrachtung**. Dabei sorgt der Verweis auf die Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG nur auf den ersten Blick für einen Gleichlauf. Eine unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten vorgenommene Auslegung des Begriffs „Wegfall“ in § 17 Abs. 3 AtG führt statt dessen dazu, dass nicht jede Situation, die eine Neuerteilung einer Genehmigung hindern würde, zugleich auch im Sinne eines Wegfalls tatbestandlich für § 17 Abs. 3 AtG wird. Eine kerntechnische Anlage muss nicht in einem jederzeit genehmigungsfähigen Zustand gehalten werden.

Hierauf hat das Bundesverwaltungsgericht schon in seiner Obrigheim-Entscheidung hingewiesen:

„Nach dem Vortrag der Kläger ist es nämlich nicht ausgeschlossen, daß Zweifel an der Eignung des Kernkraftwerks für einen sicheren Betrieb bestehen, die zur Rücknahme oder zum Widerruf bereits erteilter Teilerrichtungsgenehmigungen führen können, [...]; solche Zweifel werden - wie zur Klarstellung bemerkt sei - freilich nicht allein durch den Umstand begründet, daß die Errichtungsgenehmigung so, wie sie damals erteilt worden ist, heute nicht mehr erteilt werden dürfte, weil sie im Hinblick auf die bestmögliche Risikovorsorge nicht mehr dem jetzigen Stand von Wissenschaft und Technik entspricht.“



BVerwGE 88, 286 (291) – Hervorhebungen nur hier.

Für eine eigenständige, von § 7 Abs. 2 AtG zu unterscheidende Betrachtung der notwendigen Anpassung von Bestandsanlagen zwecks Schadens- und SEWD-Vorsorge im Rahmen des § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG spricht sich auch die herrschende Meinung in der atomrechtlichen Literatur aus.

Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin, Energierecht I, Rz. 1032; *Ossenbühl*, Bestandsschutz und Nachrüstung von Kernkraftwerken, S. 100; *Wagner* DÖV 1987, 524 (528); *Schneider*, in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 162; *Scheuten*, 10. AtRS, 207 (216); *Richter*, Nachrüstung von Kernkraftwerken, 1985, S. 20.

Eine Gleichsetzung der Maßstäbe bei der Genehmigung von Neuanlagen mit denen in der Widerrufssituation ist demnach abzulehnen, da sie den **Bestandsschutz** völlig **unberücksichtigt** lässt.

Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin, Energierecht I, Rz. 1032 unter Verweis auf die entsprechenden Grundsätze bei nachträglichen Auflagen nach § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG, vgl. dort Rz. 1022; *Ossenbühl*, Bestandsschutz und Nachrüstung von Kernkraftwerken, S. 100; *Schneider*, in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 162; *Rengeling*, DVBl. 1988, 257 (260); *Huber*, 12. AtRS, 195 (211 f.).

Die Kläger sind demgegenüber der Ansicht, das behördliche Handeln habe sich an denselben Grundsätzen auszurichten, die auch für das Genehmigungsverfahren maßgeblich sind. Hierzu beziehen sie sich auf die Entscheidung OVG Schleswig RdE 2000, 146 ff.

Diese Entscheidung behandelt jedoch eine völlig andere Fragestellung. Das OVG Schleswig befasste sich lediglich mit § 17 Abs. 5 AtG und dessen Begriff der „erheblichen Gefährdung“. Das Gericht stellt mit seinen Ausführungen eine Parallele von § 17 Abs. 5 AtG zu den Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG her.



OVG Schleswig RdE 2000, 146 (147 linke Spalte; entspricht juris Rz. 156).

Für die Frage, wie sich **§ 17 Abs. 3 AtG** zu § 7 Abs. 2 AtG bei der konkreten Einzelfallprüfung – also in einem zweiten Schritt – verhält, insbesondere ob bei beiden Normen die gleichen inhaltlichen Maßstäbe an eine erforderliche Vorsorge anzulegen sind, sagt die Entscheidung des OVG Schleswig nichts aus.

Dies zeigt sich nicht zuletzt an der vom OVG Schleswig in Bezug genommenen Textpassage bei

Schneider, in: Schneider/Steinberg, Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 125,

auf die sich auch die Kläger in ihrem Schriftsatz berufen (S. 21 oben). Auch *Schneider* diskutiert lediglich eine **Übertragbarkeit** der für die Genehmigung geltenden Vorschriften (§ 7 Abs. 2 AtG) **auf solche Normen, die nicht schon ausdrücklich** auf diese Voraussetzungen **verweisen** – also eine grundsätzliche Übertragung auf § 17 Abs. 1 Satz 3, § 17 Abs. 5 und § 19 AtG. Demgemäß spricht *Schneider* auch von einer **analogen Anwendung**.

Die von den Klägern angeführte Rechtsprechung und Literatur trifft somit keinerlei Aussagen zum inhaltlichen Verständnis des § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG, sondern will nur für andere Normen das anwenden, was dort ohnehin ausdrücklich geregelt ist. Dies steht nicht in Widerspruch zu der soeben dargestellten Rechtsprechung und Literatur, die – ausgehend von dem in § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG ausdrücklich enthaltenen Verweis auf § 7 Abs. 2 AtG – in einem **zweiten Schritt** die Frage beantworten, welche **Maßstäbe konkret bei der Heranziehung der Genehmigungsvoraussetzungen in der Bestandsphase** gelten sollen.

Dass diese **Maßstäbe unterschiedlich** sein müssen, folgt gerade auch aus der neueren Standortzwischenlager-Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Für die im hiesigen Verfahren durch die Kläger in den Fokus gerückten SEWD hat das Gericht ausdrücklich die Einbeziehung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit**

schon für die **Beurteilung des Maßes der notwendigen SEWD-Vorsorge** postuliert.

BVerwGE 131, 129 ff. (Rz. 28 ff., insbes. 29, 32).

Der Begriff der **Erforderlichkeit** findet sich zudem schon im **Wortlaut** von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG selbst, der eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Ermittlung der an eine konkrete Anlage zu stellenden Anforderungen erfordert. Solche **Verhältnismäßigkeitsüberlegungen** sind aber bei **neuen Genehmigungen nicht dieselben** wie für seit Jahrzehnten **bestehenden Anlagen**, die darüber hinaus nur noch eine **begrenzte Laufzeit** haben.

Vgl. *Dolde*, NVwZ 2009, 679 (686), der unter Bezugnahme auf die Brunsbüttel-Entscheidung des BVerwG vom 10. April 2008 fordert, bei Rücknahme und Widerruf aus Gründen der Verhältnismäßigkeit beispielsweise **Nachrüstkosten** und die **Restlaufzeit** der Anlage in den Blick zu nehmen.

Dies alles hatte der Beklagte bei der Entscheidung darüber, ob der erforderliche Schutz gegen SEWD gegeben ist, zu berücksichtigen. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sind seine Erwägungen im Ablehnungsbescheid vom 15. Oktober 2015 nicht zu beanstanden.

dd) Konkrete Vorsorge gegen Terrorszenarien beim KKW Grohnde

§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG fordert, dass der *erforderliche* Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter zu gewährleisten ist. Dies wirkt sich in zweierlei Hinsicht auf das zu gewährleistende Schutzniveau aus. Erstens können unter Berufung auf diese Norm **nicht sämtliche, bloß theoretische Risikoszenarien** in die Sicherheitsbeurteilung des Beklagten eingestellt werden. Zweitens müssen selbst gegen diejenigen Szenarien, die er danach zu betrachten hat, **nicht alle denkbaren Gegenmaßnahmen** ergriffen werden. Vielmehr hat der Beklagte für beide Ebenen innerhalb des ihm zustehenden **Einschätzungsspielraums** zu beurteilen, welche Risikoszenarien und welche hiervon ausgehenden etwaigen Folgen dem Bereich des **Restrisikos** zugeordnet werden können. Dabei ist die gerichtliche Prüfung lediglich

hinsichtlich der zugrunde gelegten Daten umfassend möglich, hinsichtlich der darauf beruhenden **Risikoabschätzung** jedoch auf eine **Willkürprüfung** beschränkt.

BVerwGE 142, 159 ff. (Rz. 20); zuletzt BVerwG,
Beschluss vom 8. Januar 2015, Az. 7 B 25/13, juris
Rz. 11.

Terroristische Szenarien sind zu einem **großen Teil** in den **Lastannahmen** berücksichtigt. Hierauf weist der Beklagte in seinem Bescheid zu Recht hin (S. 8 ff., insbesondere die Auflistung auf S. 10). Diese Annahmen werden auch **laufend überprüft** und **aktualisiert** (das übersieht BVerwGE 131, 129, 145 – das zu Unrecht von einem „statischen Konzept“ spricht). Anders als vielfach aus dem Bereich der Anlagensicherheit geläufig, bezwecken die Lastannahmen für den Bereich der **Anlagensicherung** nicht den deterministischen Ausschluss von Risiken, sondern den Ausschluss von Risiken nach einer wertenden Betrachtung unter Einbeziehung des gesamten Erfahrungsschatzes der Sicherheitsbehörden. Die Beigeladenen leisten die vom Beklagten geforderten und durch den Länderausschuss für Atomkernenergie vorgesehenen **betreiberseitigen Beiträge** zu den erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen. Auf die von den Klägern im Schriftsatz vom 25. August 2016 konkret geäußerten Bedenken im Hinblick auf die in den Lastannahmen enthaltenen Terrorszenarien (dort, S. 5 bis 15) ist der Beklagte in seiner Klageerwiderung überaus detailliert eingegangen (Klageerwiderung vom 22. Mai 2017, S. 26 bis 31).

Darüber hinaus ist auch hinsichtlich der **nicht in den Lastannahmen** berücksichtigten terroristischen Szenarien hinreichend reagiert worden, soweit eine solche als **auslegungsüberschreitende Vorsorge** nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erforderlich sein sollte. Diese SEWD-Vorsorge wird innerhalb des **integrierten Sicherungs- und Schutzkonzepts** durch staatliche wie betreiberseitige Vorkehrungen verwirklicht, wobei die **staatlichen Maßnahmen** nach ständiger Rechtsprechung in diesem Bereich **vorrangig** sind.

BVerwGE 131, 129 ff. (Rz. 17).

Gerade gegen das Szenario gezielter Flugzeugabsturz sind staatliche Sicherheitsmaßnahmen im Bereich der **Flughafen-, Piloten-, Luftverkehrs- und Cockpitsicher-**



heit besonders effektiv und daher im Rahmen der Erforderlichkeit zuvörderst umzusetzen. Ein solches Szenario ist für den Anlagenbetreiber besonders schwer beherrschbar, da es – anders als beispielsweise das Eindringen terroristischer Gruppen – erst **sehr spät in seinen Einflussbereich** dringt. Mit einem solchen fehlenden Anlagenbezug von Risiken hat sich der Senat bereits im Zusammenhang mit Widerrufsklagen auseinandergesetzt und dabei für § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG festgestellt, eine Aufhebung erfordere, dass der **Betreiber** der Anlage auf das zum Widerruf führende Bedrohungsszenario **Einfluss nehmen kann**.

OVG Lüneburg, UPR 1987, 153 (154).

Dies wurde in der konkreten Entscheidung durch den Senat verneint und daher § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG abgelehnt. Vorliegend ist jedenfalls bei der Abwägung, welche Maßnahmen staatlicherseits und welche betreiberseitig erforderlich sind, zu berücksichtigen, dass der Anlagenbezug bei einem gezielten Flugzeugabsturz – wenn überhaupt – erst kurz vor Abschluss des terroristischen Vorgehens hergestellt wird und daher für außerhalb der Anlage zu treffende, **staatliche Maßnahmen** weitaus **mehr Zeit** und **mehr Ansatzpunkte** bestehen, so dass sie auch unter diesem Gesichtspunkt effektiver und damit unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten vorrangig sind. Zu den wichtigsten Szenarien im Einzelnen:

(1) **Gezielter Flugzeugabsturz**

(a) **Staatliche Vorkehrungen**

Derartige Maßnahmen sind seit dem 11. September 2001 staatlicherseits bereits **umfassend umgesetzt** worden. Seit dem 19. Januar 2003 galt europaweit die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt

– ABl. EG Nr. L 355, S. 1 ff. vom 30. Dezember 2002 –,

die ab April 2008 durch die VO (EG) Nr. 300/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 ersetzt worden ist.



ABl. EG Nr. L 97, S. 72 ff. vom 09. April 2008,
zuletzt geändert durch die Verordnung (EU)
Nr. 18/2010 vom 8. Januar 2010.

Sie normiert detaillierte, unmittelbar geltende Vorgaben für verschärfte europäische **Sicherheitsmaßnahmen im Luftverkehr**. Diese umfassen beispielsweise konkrete Anforderungen an die Flughafensicherheit wie Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Bediensteten oder die Bewachung des gesamten Flughafengeländes, die Sicherheit von Luftfahrzeugen sowie Anforderungen an die **Kontrolle von Fluggästen, Gepäck und Fracht**. Sie gewähren einen weiteren Sicherheitsgewinn und senken damit zusätzlich das Risiko „erfolgreicher“ terroristischer Angriffe. Schon die Vergangenheit hat gezeigt, dass durch verschärfte Sicherheitskontrollen an den Flughäfen Angriffe auf den Luftverkehr wirksam verhindert werden können.

Zusätzlich wurde auf europäischer Ebene eine Vielzahl von Ergänzungen oder weiteren Verordnungen aus dem Bereich der Luftverkehrssicherheit erlassen, die laufend fortentwickelt werden – z.B. die Verordnung (EG) Nr. 622/2003 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen grundlegenden Normen für die Luftsicherheit, inzwischen ersetzt durch die gleich betitelte Verordnung (EG) Nr. 820/2008 vom 8. August 2008.

ABl. EG Nr. L 221, S. 8 ff. vom 19. August 2008.

In Anpassung an völkerrechtliche Vereinbarungen schreibt zudem die geänderte Bekanntmachung der deutschen Übersetzung der Bestimmungen der Joint Aviation Authorities über die gewerbsmäßige Beförderung von Personen und Sachen in Flugzeugen (JAR-OPS 1 deutsch)

– BAnz. vom 27. September 2003, S. 21986 –

unter Ziff. 1.1255 bereits seit dem 01. November 2003 vor, dass die **Tür** zwischen dem Fluggastraum und dem **Cockpit** bei größeren Passagierflugzeugen so gestaltet sein muss, dass sie von jedem Pilotensitzplatz aus verriegelt und entriegelt werden kann; sie muss außerdem Handfeuerwaffen-Geschossen und Handgranaten-Schrapnellen sowie dem gewaltsamen Eindringen unbefugter Personen standhalten. Auch hierbei handelt es sich um eine Maßnahme, die wesentlich dazu beiträgt, terroristische Angriffe wie die vom 11. September 2001 bereits im Ansatz zu unterbinden



und in jedem Fall eine frühzeitige Alarmierung zum Einsatz von Gegenmaßnahmen zu gewährleisten.

Bei den JAR-OPS handelt es sich um Regelwerke der Joint Aviation Authorities (JAA), einem Zusammenschluss der zivilen Luftfahrtbehörden von europäischen Staaten, die gem. dem Chicagoer Abkommen vom 7. Dezember 1944 völkerrechtlich verbindlich sind

– vgl. ICAO Annex 6, Part I, Chapter 13 (Security) –

und in das jeweilige nationale Recht umzusetzen sind.

Aus diesen verriegelten Cockpit-Türen ergibt sich auch keine neuerliche Gefahr. Der von den Klägern insofern angesprochene, durch den Piloten gezielt herbeigeführte Absturz einer Germanwings-Maschine am 24. März 2015 hatte keinen terroristischen Zusammenhang, sondern stellte einen Mitnahme-Suizid dar.

Des Weiteren wurden auf nationaler Ebene zahlreiche Maßnahmen beschlossen, die jedenfalls zusammengekommen für einen ausreichenden Schutz der Zivilbevölkerung sorgen. Insbesondere mit dem Erlass des **Luftsicherheitsgesetzes**

– BGBl. I 2005, 78; zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Februar 2017 (BGBl. I S. 298) –,

aber auch dem Ergreifen weiterer Maßnahmen zur Flugsicherheit (Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern der Bundespolizei, lückenlose Kontrolle der Fluggäste, verbindliche Verfahren zur Zuverlässigkeitsüberprüfung von Personal in sicherheitsrelevanten Bereichen von Flughäfen, Etablierung eines Nationalen Lage- und Führungszentrums) sowie zur allgemeinen Terrorismusbekämpfung (Ausdehnung der Verbotsmöglichkeiten nach dem Vereinsgesetz, Erweiterung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden, Verschärfung ausländerrechtlicher Bestimmungen, Bekämpfung der Finanzierungsquellen des internationalen Terrorismus durch das Geldwäschebekämpfungsgesetz), ist der Staat seiner Verantwortung für die Abwehr von terroristischen Angriffen nachgekommen.

Daran ändert auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Nichtigkeit des § 14 Abs. 3 LuftSiG nichts, da insoweit nur ein **Teilaspekt des umfangreichen**



Maßnahmepakets betroffen ist. Neben den vielfältigen Sicherungsmaßnahmen nach §§ 3 ff. LuftSiG (insb. Kontrollbefugnisse, Zuverlässigkeitsüberprüfungen, Flugplatzsicherung und Verbote) besteht nach wie vor die Möglichkeit, Amtshilfe der Streitkräfte in Anspruch zu nehmen. So darf die Luftwaffe im Bedrohungsfall etwa weiterhin ein entführtes Flugzeug abdrängen oder zur Landung zwingen (§ 14 Abs. 1 LuftSiG). Auch die Inanspruchnahme einer Abschussbefugnis aufgrund übergesetzlichen Notstands bleibt weiterhin möglich.

Die in der Replik geäußerten Zweifel der Kläger an der **Wirksamkeit der Alarmrotten** der Luftwaffe sind unzutreffend. In den als Anlage zur Replik eingereichten Ausführungen von Frau Becker werden allerlei Berechnungen und Hypothesen zu deren Einsatz aufgestellt (Anlage K 32, S. 3 f.). Dabei wird Bezug genommen auf die Antwort des Bayerischen Verkehrsministeriums auf eine Anfrage einer Landtagsabgeordneten aus dem Jahr 2006 (gemeint ist wohl Bayer. LT-Drs. 15/4560, nicht wie dort angegeben 15/5807). Dabei werden von Frau Becker jedoch zahlreiche **wesentliche Aspekte nicht erwähnt** und teilweise auch **unrichtige Annahmen** zugrunde gelegt.

Das KKW Grohnde befindet sich in relativer **räumlicher Nähe** zum Stützpunkt der nördlichen Alarmrotte in **Wittmund** (etwa 200 km). Die dortigen Abfangjäger der Luftwaffe fliegen mit **mehrfacher Überschallgeschwindigkeit**. In Wittmund sind inzwischen – ebenso wie bei der süddeutschen Alarmrotte in Neuburg – moderne Flugzeuge vom Typ **Eurofighter** im Einsatz. Die demgegenüber für den Standort Wittmund unzutreffend von Frau Becker zugrunde gelegten Flugzeuge vom Typ Phantom (Anlage K 32, S. 3) sind bereits seit Jahren ausgemustert.

Internetpräsenz der Luftwaffe, Taktisches Luftwaffengeschwader 71 „Richthofen“ in Wittmund, Unterkategorie Auftrag, beigelegt als

Anlage Bg. 4.

Der Eurofighter erreicht eine Höchstgeschwindigkeit von Mach 2,35 – dies entspricht je nach Flughöhe und damit Temperatur und Luftdruck einer **Geschwindigkeit von 2000 bis 3000 km/h**.



Internetpräsenz der Luftwaffe, Kategorie Technik,
Unterkategorie Eurofighter,

Anlage Bg. 5.

Vom Aufsteigen der Abfangjäger in Wittmund bis zum Erreichen des KKW Grohnde bzw. eines Flugzeuges in dessen Nähe vergehen bei Zugrundelegung der Höchstgeschwindigkeit damit rechnerisch nur **vier bis fünf Minuten** (200 km bei 2500 km/h). Diesen Wert mag man bei maximal konservativer Betrachtung noch leicht erhöhen, um etwa die für die Beschleunigung nötige Zeit zu berücksichtigen. Hinzu kommt der Zeitraum von der Alarmierung der Alarmrotte bis zu deren Aufsteigen. Dieser Zeitraum darf nach den entsprechenden Vorgaben der NATO *höchstens* 15 Minuten betragen, liegt aber **je nach Bereitschaftssituation** deutlich darunter, nämlich bei zehn oder sogar nur **zwei Minuten**.

Internetpräsenz der Luftwaffe, Darstellung des Einsatzablaufs einer Alarmrotte 2011,

Anlage Bg. 6.

Daher gelangt man für das KKW Grohnde bei strengem Bereitschaftszustand der Alarmrotte zu einem Zeitraum von etwa **sieben Minuten** ab der Alarmierung bis zum Eintreffen der Abfangjäger am KKW bzw. bei dem verdächtigen, sich in der Nähe des KKW befindenden Flugzeug. Die Darstellung von Frau Becker, wonach die Alarmrotte „**weit mehr als 15 Minuten**“ benötige, um das KKW Grohnde bzw. ein verdächtiges Flugzeug in dessen Nähe zu erreichen (Anlage K 32, S. 4), ist daher **nicht haltbar**.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.

Hinzu kommt ferner, dass sich die Alarmrotten **häufig** zu Übungsschutzflügen **bereits in der Luft** befinden und dann in noch deutlich kürzerer Zeit ein verdächtiges Flugzeug erreichen können, da Startvorbereitungen und Startzeit wegfallen. So lag der Fall jüngst etwa bei dem Einsatz der süddeutschen Alarmrotte am 10. März 2017, bei dem die Eurofighter aus einem **Übungsflug** in der Luft heraus **alarmiert** wurden und daher besonders schnell das verdächtige Flugzeug erreichen konnten.



BT-Drs. 18/11957, S. 2.

Die Alarmrotten absolvieren jedes Jahr **mehr als 1000 Übungseinsätze** (sog. „Tango-Scrambles“) und befinden sich daher im Rahmen dieser Einsätze **täglich mehrmals in der Luft**.

<http://www.bundeswehr-journal.de/2016/viel-arbeit-fuer-die-eurofighter-alarmrotten/>,

Anlage Bg. 7.

In einem solchen Fall benötigen die Eurofighter aufgrund ihrer hohen Geschwindigkeit nur wenige Minuten, um ein verdächtiges Flugzeug zu erreichen. Auch wenn ein solcher Fall nicht vorliegt, sondern die Abfangjäger am Boden sind, ist aber – anders als von Frau Becker behauptet – ein Zeitraum von **deutlich unter 15 Minuten** bis zum Erreichen des KKW Grohnde oder eines in der Nähe befindlichen Flugzeugs **realistisch**, etwa wie im obigen Beispiel in nur **sieben Minuten**.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.

Noch weniger nachvollziehbar und gänzlich **unbelegt** ist die Behauptung von Frau Becker, dass es „nach Aussage eines Piloten für Passagierflugzeuge nicht möglich [sei], ein Verkehrsflugzeug mit Abfangjägern abzudrängen“ (Anlage K 32, S. 3 und nochmals S. 4). Das in § 14 Abs. 1 LuftSiG (unter anderem) vorgesehene **Abdrängen von Flugzeugen** zur Vermeidung eines besonders schweren Unglücksfalles ist eine gesetzlich vorgesehene und in den Plänen der Luftwaffe enthaltene Einsatzmaßnahme.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.

Deren Wirksamkeit ohne nähere Ausführungen unter Verweis auf einen nicht näher bezeichneten „Piloten“ in Abrede zu stellen, ist einmal mehr **unsubstanziierter Vortrag** der Klägerseite. An *deren* Darlegungs- und Beweislast sei nochmals erinnert.

Staatlicherseits werden die **sicherheitsdienstlichen Erkenntnisse** laufend hinsichtlich der Bedrohungslage durch terroristische Angriffe **ausgewertet**; der Beklagte hat in seinem Bescheid ausführlich dargelegt, wie diese Erkenntnisse durch die Atom-



aufsicht auf Bundes- und Länderebene in die Überlegungen zu den Lastannahmen und weiteren risikominimierenden Maßnahmen **einbezogen** werden (Bescheid vom 15. Oktober 2015, S. 10 ff.). Für eine Erkenntnislücke ist nichts ersichtlich und auch nichts Greifbares vorgetragen worden.

(b) Betreiberseitige Maßnahmen

Auch auf Betreiberseite sind **zahlreiche Maßnahmen ergriffen** worden, um im äußerst unwahrscheinlichen Fall eines trotz der staatlichen Verhinderungsmaßnahmen erfolgenden gezielten Flugzeugabsturzes die Auswirkungen im Bereich des KKW Grohnde so gering wie möglich zu halten. Das Schutzziel einer Minimierung der Strahlenexposition wird durch die Beigeladenen entsprechend den Vorgaben verfolgt, die der Hauptausschuss des Länderausschusses für Atomkernenergie am 11. Juli 2016 aufgestellt hat (vgl. dazu die bereits durch den Beklagten vorgelegte Anlage B1). Dies wird **durch den Beklagten überwacht**, der hierzu wiederum im Austausch mit den Aufsichtsbehörden der anderen Bundesländer sowie den Bundesbehörden steht (vgl. die ausführliche Darstellung des Beklagten in der Klageerwidernung, S. 36 ff.).

Dabei ist zu beachten, dass der gezielte Flugzeugabsturz als terroristisches Szenario auch nach der strengen bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Standortzwischenlagern lediglich in den Bereich der auslegungsüberschreitenden Risikovorsorge fällt und daher bei der Prüfung notwendiger Sicherungsmaßnahmen der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** gilt.

BVerwGE 131, 129 (Rz. 143).

Dies betont auch der Länderausschuss Atomkernenergie in seinem Beschluss vom 11. Juli 2016 mehrfach (Anlage B1, S. 3 Ziff. 4 und S. 4 Ziff. 8). Im Unterschied zu den jüngst vom Bundesverwaltungsgericht sowie dem hiesigen Senat beurteilten Standortzwischenlagern handelt es sich beim KKW Grohnde zudem um eine **Bestandsanlage**, was ebenfalls hinsichtlich der sicherzustellenden SEWD-Vorsorge in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzubeziehen ist. Auf die insofern ausdrückliche gesetzgeberische Wertung des § 7d AtG sowie die ebenfalls legislativen und damit



demokratisch besonders legitimierten Entscheidungen zu den **Restlaufzeiten** sei hier nochmals hingewiesen.

Das bestehende betreiberseitige Maßnahmenpaket umfasst neben detaillierten Plänen zur **Schnellabschaltung** und **Evakuierung** sowie dem installierten und regelmäßig getesteten **Tarnschutzsystem** zahlreiche weitere Sicherungen, durch welche die **Folgen** eines gezielten Flugzeugabsturzes auf das KKW Grohnde **minimiert** werden. Insofern sei auf die sehr ausführliche Darstellung in der Klageerwiderung verwiesen (Schriftsatz des Beklagten vom 22. Mai 2017, S. 32 bis 35). Der **Aufwand**, den die Beigeladenen und die Behörden des Bundes und des Landes in diesem Bereich betreiben, ist vor dem Hintergrund der dargestellten Verhältnismäßigkeitsgrundsätze im Bereich der auslegungsüberschreitenden Risikovorsorge **ganz erheblich**.

Die in der Replik geäußerten Zweifel von Frau Becker an der **Wirksamkeit des Tarnschutzsystems** (Anlage K 32, S. 5 f.) bringen keine Neuerungen gegenüber früheren Darstellungen im klägerischen Antrag und der Klagebegründung vom 25. August 2016. Dass das Reaktorgebäude trotz Vernebelung gezielt getroffen werden könne (so Anlage K 32, S. 5), bleibt eine bloße Behauptung, die bestritten wird. All diesen Ausführungen zur Unwirksamkeit der Vernebelung ist der Beklagte in der Klageerwiderung bereits erschöpfend entgegen getreten (Schriftsatz des Beklagten vom 22. Mai 2017, S. 32 bis 35). Auch der von den Klägern stets wiederholte **Vergleich mit den Anschlägen vom 11. September 2001** geht an dieser Stelle fehl (Anlage K 32, S. 5). Ein Vergleich mit den Türmen des World Trade Centers **verbietet sich** schon deshalb, weil diese nicht bodennah lagen und daher ganz anders angesteuert werden konnten. Hiervon gehen wohl auch die Kläger aus, da sie an anderer Stelle zum Vergleich lediglich auf das Pentagon als „bodennahes Ziel“ verweisen (Replik, S. 14). Dieses ist aber schon allein aufgrund seiner Größe nicht im Ansatz mit dem KKW Grohnde vergleichbar, was die Möglichkeit eines gezielten Anfliegens mit einer großen Verkehrsmaschine angeht. Das Pentagon ist an jeder seiner fünf Seiten 280 Meter breit, das Reaktorgebäude des KKW Grohnde hingegen nur gut 60 Meter. Das Pentagon ist eines der zehn größten Gebäude der Erde und musste von dem Verkehrsflugzeug nur an irgendeiner Stelle getroffen werden. Demgegenüber müsste das deutlich kleinere Reaktorgebäude des KKW Grohnde gezielt mittig vom Flugzeug



getroffen werden, wie der Beklagte in der Klageerwiderung erschöpfend dargelegt hat (dort, S. 33 f.). Schließlich ist die Tatsache, dass die Angreifer des 11. September ihre Ziele trafen, schon **denklogisch kein Beleg** für die behauptete Unwirksamkeit der Tarnschutzanlage (so aber Becker, Anlage K 32, S. 5), denn die am 11. September 2001 **getroffenen Gebäude** verfügten allesamt **nicht** über eine solche **Tarnschutzanlage**.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast) für den vorstehenden Tatsachenvortrag: Sachverständigen-gutachten.

Wie sich ebenfalls ausführlich aus der Klageerwiderung ergibt, ist der vom Beklagten zugrunde gelegte **Maßstab** der SEWD-Vorsorge im Bereich gezielter Flugzeugabstürze auch an den größten existierenden Verkehrsmaschinen ausgerichtet und damit **hinreichend konservativ** (Schriftsatz des Beklagten vom 22. Mai 2017, S. 39 ff.). Insofern hat der Beklagte die umfassenden Daten der Reaktorsicherheitskommission im Hinblick auf den Airbus A340-600 herangezogen und bewertet. Auch das erst seit jüngerer Zeit in Dienst befindliche größere Airbusmodell A380 hat der Beklagte in seine Betrachtungen einbezogen (Schriftsatz des Beklagten vom 22. Mai 2017, S. 40 f.), soweit dies aufgrund der Datenlage möglich ist. Auf zwei zentrale Aspekte sei noch gesondert eingegangen:

- (aa) Die wiederholt vorgebrachte Behauptung der Kläger, Untersuchungen der RSK (oder anderer Institutionen) für eine Referenzanlage vom Typ **Konvoi** seien für das KKW Grohnde irrelevant, offenbart eine große Unkenntnis über die technischen Zusammenhänge.

Im Gegensatz zu den älteren Baureihen beträgt die Dicke der Sicherheitshülle aus Stahlbeton sowohl für die Vor-Konvoi als auch für die Konvoi-Anlagen **180 cm**. Detailunterschiede, wie z.B. Menge und Struktur des enthaltenen Armierungsstahls oder die Gründung, können zwar einen Einfluss auf das Schwingungsverhalten haben, sie sind aber nicht relevant für die Frage, ob die Stahlbetonhülle durch den Angriff eines Verkehrsflugzeugs zerstört werden kann.



Das folgt auch aus dem bereits 2014 veröffentlichten Forschungsbericht RISK PRO-TEC CI (im Auftrag der EU Kommission), den die Kläger offenbar nicht richtig verstanden haben. In dieser Analyse ging es nur um eine mögliche Penetration der Betonhülle, so dass die Baureihen mit einer Dicke der Hülle von 180 cm als eine Variante gerechnet wurden und diejenigen mit 120 cm als zweite Variante. Im Ergebnis wird dort festgestellt (S. 100-102), dass die Schutzhülle des KKW einer **Boeing 747** standhält und keine Nachrüstungen zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der Betonhülle erforderlich sind.

Mit den aktuellen Ergebnissen der Untersuchungen der RSK liegt nun wiederholt eine aufwändige technische Analyse vor mit dem Ergebnis, dass eine 180 cm dicke Betonhülle einem **A340-600** standhält, ohne dass technische Verbesserungsmaßnahmen ergriffen werden müssten. Die Kläger haben dagegen nur Behauptungen vorgetragen, nicht aber einen einzigen Beleg, der die bekannten Analysen – welche alle zum Ergebnis haben, dass die Betonhülle hinreichend widerstandsfähig ist – infrage stellen würden.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.

- (bb) Die Kläger haben wiederholt vorgetragen, dass der **A380** den Analysen für Reaktorgebäude zugrunde gelegt werden müsste. Sie gehen offenbar immer noch davon aus, dass der A380 als derzeit größtes und schwerstes Flugzeug auch die schwerwiegendsten Einwirkungen auf das Reaktorgebäude ausüben könnte.

Das geht fehl. Eine derart simple Logik führt nur für stark **vereinfachende Analysen** zu nutzbaren Ergebnissen, wie sie typischerweise für Standortzwischenlager erstellt werden. Denn diese Analysen haben nicht das Ziel, die Integrität des Gebäudes oder den Funktionserhalt bestimmter Systeme nachzuweisen, da die Einhaltung der Schutzziele durch die Castor-Behälter – und nicht durch die Infrastruktur – erreicht wird. In solchen einfachen Betrachtungen wird daher **ohne Berechnung** von vornherein die Zerstörung des Gebäudes angenommen, es werden weder das *Flugzeug* noch das *Gebäude* noch der *Inhalt* des Gebäudes *modelliert*. Dadurch kann in relativ kurzer Zeit eine Aussage über die maximal mögliche radioaktive Freisetzung generiert



werden. In diesen einfachen Analysen bestimmen auf der Einwirkungsseite die *Flugzeugmasse* und das mitgeführte *Kerosin* die radioaktive Freisetzung, so dass der A380 hier abdeckend für andere Flugzeugtypen ist.

Für das **Reaktorgebäude** wird dagegen nachgewiesen, dass die Struktur der Betonhülle erhalten und die Kühlung der Brennelemente sowie der Einschluss der radioaktiven Stoffe – als die **maßgeblichen Schutzziele** - gewährleistet bleiben. Für diese nichtlinearen gekoppelten Analysen werden *Flugzeug*, *Gebäude* sowie die darin enthaltenen *Systeme* im **Detail mit allen relevanten Materialkenngrößen** modelliert. Flugzeugmasse und Kerosinmenge sind hier nur zwei von vielen Parametern, die das Ergebnis bestimmen. Dabei ist die Kerosinmenge zudem nur dann von Bedeutung, wenn es zu einer Penetration des Reaktorgebäudes kommen sollte, was hier gerade nicht der Fall ist.

Unter Beachtung der *Geometrie* (größerer Rumpfdurchmesser), des *Aufbaus* (fehlender Zentraltank/Wingbox) und der *Verteilung* der Massen im Flugzeug (z.B. Abstand der Triebwerke) sowie der verbauten *Materialien* des A380 stellt im Gegensatz zur Auffassung der Kläger der **A340-600** eine **abdeckende** Wahl für die Analyse eines terroristischen Flugzeugangriffs auf ein Kernkraftwerk dar. Er wurde daher durch die RSK unter Abwägung der Eigenschaften verschiedener Flugzeugtypen – zu denen ausdrücklich auch der A380 gehörte – ausgewählt. Das ist vom **Funktionsvorbehalt** der Exekutive gedeckt und angesichts der genannten Differenzierungskriterien keineswegs willkürlich. In jedem Fall ist angesichts der durchweg positiven Ergebnisse verschiedener Analysen für unterschiedlich große Verkehrsflugzeuge nicht zu erwarten, dass eine Analyse des A380 zu Ergebnissen führte, die eine Rechtsgutverletzung der Kläger nach sich zögen.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.

Damit ist in Übereinstimmung mit den Maßstäben der neuen bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung durch staatliche und betreiberseitige Maßnahmen die unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes **erforderliche auslegungsüberschreitende SEWD-Vorsorge** gewährleistet. Ein vor diesem Hinter-



grund noch verbleibendes Risiko ist nach den Maßstäben praktischer Vernunft nicht mehr in Rechnung zu stellen und daher dem Bereich des **Restrisikos** zuzuordnen.

(2) Hohlladungsbeschuss

In der Replik äußern sich die Kläger nochmals zum Thema Hohlladungsbeschuss (dort, S. 12 f.). Die dort zum wiederholten Male vorgebrachte, vermeintliche Parallele zur Rechtsprechung bezüglich Standortzwischenlagern ist aufgrund der unterschiedlichen Bauweise und Sicherheitsarchitektur verfehlt. Die in den Standortzwischenlagern aufgestellten **Castorbehälter** sind **in keiner Weise** einem **Kernkraftwerk vergleichbar** (ausführlich schon der Beklagte, Klageerwiderung vom 22. Mai 2017, S. 29 f.).

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.

Unzutreffend ist insbesondere die wiederholte Behauptung der Kläger, die in den Lastannahmen zugrunde gelegten **Waffentypen** seien nicht aktuell genug (zuletzt Replik vom 25. Oktober 2017, S. 12 ff.). Die hierzu angeführten Stellungnahmen der Frau Oda Becker sind inhaltlich aus anderen Verfahren bekannt und dort bereits widerlegt worden. Die Aktualität der Lastannahmen im Hinblick auf den Hohlladungsbeschuss von *Castor-Behältern* war jüngst Gegenstand eines Beschlusses des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg zur Zulässigkeit eines Castor-Transports in Süddeutschland. Darin macht das Gericht breite Ausführungen zur sachverständigen Grundlage der in den Lastannahmen derzeit zugrunde gelegten Waffentypen, insbesondere auch zum Hohlladungsbeschuss. Unter anderem ergibt sich demnach aus aktuellen Daten der GRS sowie des Fraunhofer-Instituts für Kurzzeitdynamik (jeweils aus 2017), dass die in den Lastannahmen zugrunde gelegten Waffentypen für den Beschuss von Castor-Behältern nach wie vor **aktuell** sind.

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29. September 2017, Az. 11 S 53.17, juris Rz. 18 ff., insbesondere Rz. 23.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast) für die vorstehenden Tatsachenbehauptungen: Sachverständigengutachten.



c) **Abhilfemöglichkeit**

Als zweites Tatbestandsmerkmal setzt die Widerrufsermächtigung des § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG voraus, dass **nicht in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen werden kann**. Diese Tatbestandsvoraussetzung ist eine spezielle Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, an welchem sich jedes rechtsstaatliche Handeln zu messen hat. Dies steht dem Widerruf der Betriebsgenehmigung gleich unter mehreren Gesichtspunkten entgegen:

Abhilfe bezieht sich auf die Beseitigung einer Gefährdung durch SEWD im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG mittels anderer Maßnahmen als durch Widerruf. Das Bestehen einer solchen Gefährdung unterstellt, handelt es sich bei der Aufgabe ihrer Beseitigung – nach dem integrierten Sicherungs- und Schutzkonzept – zwar um eine gemeinsame, aber doch **vorrangig staatliche Aufgabe**.

BVerwGE 131, 129 (Rz. 135).

Dieser Vorrang hat auch Auswirkungen auf das Prüfprogramm für ein atombehördliches Einschreiten. Denn im Rahmen des o.g. Konzepts muss sich der Beklagte zunächst fragen, welche **weiteren staatlichen Maßnahmen** bei einer – unterstellten – terroristischen Bedrohung ergriffen werden können. Wenn dagegen bei den zuständigen Sicherheitsbehörden gerade davon ausgegangen wird, dass weitere *staatliche* Maßnahmen nicht erforderlich sind, da ein entsprechendes Risiko nicht hinreichend wahrscheinlich ist, dann darf die nach dem AtG zuständige Widerrufsbehörde

- sich nicht ohne weiteres über diese staatliche Sicherheitsbewertung hinwegsetzen,
- jedenfalls nicht direkt den Anlagenbetreiber in Anspruch nehmen, sondern muss sich vorrangig an staatliche Stellen halten,
- sich bei der Auswahl der Mittel nicht ohne weiteres über den Vorrang des staatlichen Gefahrenabwehrauftrags hinwegsetzen.



Ob Abhilfe geschaffen werden kann, unterliegt ebenso dem **Funktionsvorbehalt** der Exekutive und damit („nur politisch verantwortbar“) letztlich dem **Primat der Politik** wie bereits die Frage der Zuordnung zum Restrisiko.

Daher hat sich auch hier die gerichtliche Prüfung auf eine Willkürkontrolle zu beschränken. Nach diesen Maßstäben steht vorliegend gerade nicht fest, dass **Abhilfe in angemessener Zeit** nicht möglich wäre. Auch dafür sind die Kläger darlegungs- und beweispflichtig.

Sie selbst führen zur angeblich nicht möglichen Abhilfe lediglich aus, eine Nachrüstung, die dem Absturz eines Flugzeugs vom Typ Airbus A380 standhielte, käme einem Neubau gleich (Schriftsatz vom 25. August 2016, S. 27). Dieses **rein wirtschaftliche Argument** vermag jedoch nichts an der *rechtlichen* Möglichkeit einer solchen Abhilfe zu ändern, was einen Widerruf damit bereits nach dem klägerischen Vortrag ausschließt. Es wären aber auch weniger kostenintensive Abhilfemöglichkeiten denkbar, insbesondere der Bau von abwehrenden, den potentiellen Aufprall mindernden Betonstelen. In Risk Protec CI ist auf S. 130 ff bereits erfolgreich nachgewiesen, dass ein Versagen einer 120cm dicken Sicherheitshülle aus Stahlbeton beim Aufprall einer B747 durch das Anbringen einer Verstärkungsstruktur aus Stahl verhindert werden kann (wie dort im Übrigen nachzulesen ist, verursachte dabei die – beim A380 fehlende – zentrale Wingbox die meisten Schwierigkeiten). Staatlicherseits könnte im Bereich der **Flugverkehrssicherheit** Weiteres getan werden (z.B. noch strengere Flughafenkontrollen, unter anderem durch flächendeckend eingesetzte sogenannte Body-Scanner). In diesem Bereich wurden seit den Anschlägen vom 11. September 2001 bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, was aber nichts daran ändert, dass hier – wenn man entgegen der vorstehend vertretenen Auffassung weitere Maßnahmen gegen SEWD für notwendig hielte – **noch Abhilfemöglichkeiten bestehen**, die einen **Widerruf** der Betriebsgenehmigung **ausschließen**.

Beweis (unter Protest gegen die Beweislast): Sachverständigengutachten.



d) **Unverhältnismäßigkeit eines Widerrufs**

Dass ein Widerruf nur im Fall fehlender **Abhilmeföglichkeiten** erfolgen kann, bildet bereits im Tatbestand den **Erforderlichkeitsaspekt** der Verhältnismäßigkeit ab. Unter mehreren geeigneten Mitteln muss der Beklagte das mildeste wählen. Dies wären hier die soeben beschriebenen – insbesondere staatlicherseits vorzunehmenden – weiteren Sicherungsmaßnahmen, keinesfalls aber die *ultima ratio* des sofortigen Widerrufs der Betriebsgenehmigung.

Gerade unter dem Aspekt der **Angemessenheit** ist die **besondere Situation von Bestandsanlagen** wie dem KKW Grohnde maßgeblich. Selbst wenn man ein über das Restrisiko hinausgehendes Vorsorgethema aufgrund terroristischer Bedrohungen annähme, müsste spätestens auf der Ebene der Angemessenheit dem Umstand Rechnung getragen werden, dass eine aufgrund einer **Genehmigung von 1985** errichtete Anlage anderen Maßstäben unterliegt als die fast 20 Jahre später genehmigten Standortzwischenlager. Dies gilt **umso mehr** für den vorliegenden Fall des **Drittschutzes**, der in der Widerrufssituation hinsichtlich einer **seit Jahrzehnten bestehenden Genehmigung** nicht den gleichen Maßstäben folgt wie bei neu zu errichtenden Vorhaben.

Im hiesigen Fall kommt Folgendes hinzu: Die in der Nähe des KKW Grohnde wohnenden (Vorstands-)Mitglieder des Klägers zu 1) haben ihr „Projekt“ ausweislich der Klageschrift erst 1996 begonnen, was wohl dahingehend zu verstehen ist, dass sie auch erst zu diesem Zeitpunkt dorthin gezogen sind. Sie sind also **in Kenntnis aller Umstände** bewusst in die Nähe des seinerzeit bereits errichteten und betriebenen Kraftwerks gezogen. Laut Schriftsatz vom 25. August 2016, S. 21, war sogar seit 1972 „objektiv“ bekannt, dass Anschläge mit Verkehrsflugzeugen auf KKW drohen können. Vor diesem Hintergrund nimmt es doch Wunder, dass die Mitglieder des Klägers zu 1) dorthin ziehen wollten und dann auch erst am 24. März 2015, also **19 Jahre nach dem Zuzug** angebliche Sicherheitsthemen **geltend machen**, die ihrer Meinung nach bereits seit 1972 und damit schon 24 Jahre vor ihrem Zuzug und **43 Jahre vor ihrem Beitritt zu dem Widerrufs Antrag** bestanden haben sollen. Auch der Kläger zu 2), dessen Zuzugsdatum nicht mitgeteilt wird, hat sich erst am 24. März 2015 dem Antrag auf Aufhebung angeschlossen, also auch seinerseits

- **Jahrzehnte neben dem KKW Grohnde mit der angeblich bestehenden Gefahr gelebt.**

Dem nunmehr behaupteten Interesse der Kläger an einer Aufhebung der Genehmigung stehen **erhebliche Abwägungsgesichtspunkte** entgegen. Allen voran besteht unabhängig von der konkreten Zuordnung zum Restrisikobereich jedenfalls nur eine **geringe Wahrscheinlichkeit** eines derartigen Anschlages – aktuell bestätigt durch die entsprechenden obersten Sicherheitsbehörden.

BKA-Gefährdungsbericht, vorgelegt durch die Kläger als Anlage K 24.

Ferner sind zugunsten der Beigeladenen deren **erhebliche Investitionen** in die Anlage an sich sowie in die **Sicherheitsverbesserungen** seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 zu berücksichtigen. Auch ist die **Restlaufzeit** des KKW Grohnde im Vergleich zu der Zeitspanne, in der die Mitglieder des Klägers zu 1) und der Kläger zu 2) in der Nähe des Kraftwerks gewohnt haben, ohne sich gegen dessen angebliche Sicherheitslücken zu wehren, nur noch von kurzer Dauer.

Zurecht geht daher auch der Beklagte im Rahmen des Ermessens davon aus, dass die begrenzte Laufzeit in erheblichem Maße gegen einen Widerruf spricht (Klageerwidern vom 22. Mai 2017, S. 46 f.). Dies wird auch dadurch unterstützt, dass die **Reststrommengen** in Kenntnis der seit dem 11. September 2001 bestehenden Sicherheitslage festgelegt und auch nach den Ereignissen in Fukushima 2011 nicht im Sinne der Kläger angepasst wurden. Diese **gesetzgeberische Wertung** hat der Beklagte zu beachten, worauf dieser konsequent hinweist (Klageerwidern vom 22. Mai 2017, S. 47 f.). Selbst wenn dies nicht bereits gegen die Zulässigkeit des Klagebegehrens sprechen sollte, wäre dies jedenfalls als maßgeblicher Belang in der Abwägung zu berücksichtigen.

Auch in der atomrechtlichen Literatur und Rechtsprechung werden daher die **Restlaufzeit** und die **Kosten etwaiger Nachrüstungen** als zentrale **Abwägungskriterien** ausgewiesen.



Dolde, NVwZ 2009, 679 (686) unter Bezugnahme auf die Brunsbüttel-Entscheidung BVerwGE 131, 129 ff.; *Huber*, 12. AtRS, 195 (211 f.); *Böhm*, 10. AtRS, 251 (259); *Böwing*, 11. AtRS, 189 (200 f.); *Schneider*, in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 163.

Nimmt man all dies zusammen, ist evident, dass ein **Widerruf unangemessen** und damit **insgesamt unverhältnismäßig** wäre.

e) **Keine Ermessensreduzierung auf Null**

Ein Anspruch der Kläger auf Widerruf nach der Ermessensnorm des § 17 Abs. 3 AtG würde schließlich eine Ermessenreduzierung auf Null voraussetzen, die hier – bei unterstellter Erfüllung des Tatbestandes – **offensichtlich nicht gegeben** ist.

Die Anforderungen an eine Ermessensreduzierung auf Null im Rahmen des § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG müssen **im Zusammenhang mit der Regelung des § 17 Abs. 5 AtG** gesehen werden. Dieser enthält eine Widerrufsermächtigung als gebundene Entscheidung, „*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.*“

Der **Gesetzgeber** hat mit dieser Norm, die einen gebundenen Widerruf statuiert, zugleich das **Maß festgelegt**, das beim Ermessenswiderruf nach § 17 Abs. 3 AtG für eine Ermessensreduzierung auf Null erforderlich wäre.

Wahl/Schütz, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, § 42 Rz. 186; in diese Richtung auch *Sellner*, in: *Festschrift Sandler*, S. 339 (351): „[...] so ist doch die Bewertung des Gesetzes in § 17 AtG insgesamt so zu verstehen, daß die Exekutive noch einen Handlungs- und Beurteilungsspielraum haben soll, wenn das festgestellte Vorsorgedefizit noch nicht zu einer erheblichen Gefährdung Dritter führt.“

Wahl/Schütz sehen daher in der Drittschutz-Konstellation **gar keinen Anwendungsbereich für § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG**. Denn unterhalb der Schwelle der erheblichen



Gefährdung scheidet eine Ermessensreduzierung auf Null für § 17 Abs. 3 AtG nach dieser gesetzgeberischen Wertung stets aus.

Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO,
§ 42 Rz. 186.

Auch *Steinberg* kommt zu dem Ergebnis, dass sich ein Anspruch eines Dritten auf Widerruf gemäß § 17 Abs. 3 AtG nicht ergeben kann. Er hält zwar eine Ermessensreduzierung auf Null für theoretisch denkbar, spricht dem § 17 Abs. 3 AtG aber den Drittschutz jedenfalls insoweit ab, als sich daraus in Verbindung mit einer Ermessensreduzierung auf Null ein unmittelbarer Widerrufsanspruch des Dritten ergeben könnte. Einen solchen **Widerrufsanspruch eines Dritten** hält *Steinberg* **allein im Rahmen des § 17 Abs. 5 AtG** für denkbar.

Steinberg, in: Schneider/Steinberg, Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 178.

Der erkennende **Senat** hat sich in seiner Entscheidung vom 23. September 1986 zu § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG und einer Ermessensreduzierung auf Null geäußert.

OVG Lüneburg, UPR 1987, 153 ff.

Dem Verfahren lag ein Antrag auf Stilllegung des KKW Krümmel infolge des Tschernobyl-Unfalls zugrunde. Innerhalb des hierfür maßgeblichen § 19 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 AtG nahm der Senat an, dieser könne erfüllt sein, wenn die Behörde zum Widerruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG verpflichtet wäre. In der Entscheidung verneint der Senat jedoch bereits den Tatbestand des § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG. Weiter heißt es dort:

„Selbst wenn es anders wäre, stände der begehrten Anordnung auch insoweit der Umstand entgegen, daß der Widerruf einer Genehmigung nach dieser Bestimmung [Anm.d.Unterz.: § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG] im Ermessen der Behörde stünde.“

OVG Lüneburg, UPR 1987, 153 (154).

Es kann damit vorliegend dahinstehen, ob eine Ermessensreduzierung auf Null im Rahmen des § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG



- aufgrund des besonderen Einschätzungsspielraums der Behörde schon **allgemein nicht denkbar** ist,
- jedenfalls in der **Verpflichtungs-Konstellation** keinen Anspruch begründen kann, da Drittschutz allein durch § 17 Abs. 5 AtG vermittelt wird, oder
- **unterhalb der Schwelle der „erheblichen Gefährdung“** nicht denkbar ist und damit neben § 17 Abs. 5 AtG keinen eigenständigen Anwendungsbereich hat.

In allen diesen Fällen **scheidet eine Ermessensreduzierung aus**.

Schließlich läge hier selbst dann keine Ermessensreduzierung auf Null vor, wenn man eine solche grundsätzlich für möglich hielte. Dies ergibt sich schon allein aus den im Hinblick auf denkbare Abhilfemöglichkeiten dargestellten **weiteren Handlungsoptionen** und den Erwägungen zur **Unverhältnismäßigkeit** eines Widerrufs. In einer Situation, in der Abhilfe zur Verfügung steht und ein Widerruf unverhältnismäßig ist, wäre ein solcher auch ermessensfehlerhaft. Erst recht ist dann eine Ermessensreduzierung auf Null im Sinne einer Aufhebung der Genehmigung schon **rechtskonstruktiv nicht denkbar**.

3. **Kein Widerruf gemäß § 17 Abs. 5 AtG**

Schließlich ist der Tatbestand des obligatorischen Widerspruchs nach § 17 Abs. 5 AtG in mehrfacher Hinsicht nicht einschlägig. Nach dieser Vorschrift sind atomrechtliche Genehmigungen 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.

- a) **Keine erhebliche Gefährdung der Beschäftigten, Dritter oder der Allgemeinheit**
- Es liegen schon keine erheblichen Gefährdungen der relevanten Personenkreise vor. Dem ist richtigerweise der polizeirechtliche Gefahrenbegriff zugrunde zu legen (**aa**). Aber selbst bei Anwendung eines eigenständigen Gefahrbegriffs gem. § 17 Abs. 5 AtG liegt eine erhebliche Gefährdung nicht vor (**bb**).



aa) **Polizeirechtlicher Gefahrenbegriff maßgeblich**

Das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Gefährdung stimmt nach herrschender Auffassung inhaltlich mit dem **klassischen Gefahrenbegriff**, wie er dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht zugrunde liegt, überein.

Vgl. VGH Kassel, NVwZ 1989, 1183 ff.; OVG Münster, RdE 1990, 62 ff.; *Scheuten*, 10. AtRS, 207 (233 f.); *Schmitt*, 8. AtRS, 81 (91 f.); *Ossenbühl*, Bestandsschutz und Nachrüstung von Kernkraftwerken, S. 91 f.; *Sellner*, in: FS Sendler, S. 339 (346); *Pfaundler*, UPR 1999, 336 (337); *Kunth*, RdE 1992, 177 (179 f.); *Bender*, DÖV 1988, 813 (816 f.).

Dieser Ansicht scheint **auch der erkennende Senat** in der Vergangenheit gefolgt zu sein; er diskutiert sogar zurecht, inwieweit aufgrund des Zusatzes „erheblich“ ein gegenüber dem allgemeinen Gefahrbegriff **nochmals gesteigertes Gefahrenniveau erforderlich** ist.

OVG Lüneburg, UPR 1987, 153 (155).

Dafür, dass § 17 Abs. 5 AtG mit „Gefährdung“ den klassischen polizeirechtlichen Gefahrenbegriff meint und kein darunter liegendes Risikoniveau, spricht schon der **Wortlaut**. Der Terminus „Gefährdung“ leitet sich von dem der Gefahr ab und hat mit einem bloßen Verdacht, einer Vorsorgemaßnahme oder einem Besorgnispotential nichts gemein. Hätte der Gesetzgeber diese Regelungsinhalte gewollt, hätte er dementsprechende Begriffe verwendet; das hat er jedoch trotz mehrfacher Änderungen des AtG nicht getan. Die begriffliche Divergenz zwischen Gefahr und Gefährdung erklärt sich historisch daraus, dass § 18 Abs. 2 Nr. 3 AtG von einer Gefährdung spricht und der Bundesrat seinerzeit darauf drängte, auch in § 17 AtG eine Angleichung vorzunehmen.

Vgl. BT-Drs. 3/759, S. 52.

Auch **systematische Gesichtspunkte** sprechen für eine enge Interpretation. Zwischen den Widerrufsgründen nach § 17 Abs. 5, § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG und den nachträglichen Auflagen nach § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG besteht ein **Stufenverhältnis** im Sinne einer abnehmenden Eingriffsintensität. Weil die Behörde unter den Vorausset-



zungen des § 17 Abs. 5 AtG nicht nur berechtigt, sondern *verpflichtet* ist, einen Widerruf auszusprechen, ihr also kein Eingriffsermessen eingeräumt ist, muss der Anlass für einen solchen (obligatorischen) Widerruf gravierender als bei den anderen Befugnisgrundlagen sein. Es können daher nicht alle Sachverhalte, die schon im Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden müssen, die Behörde zum Widerruf *verpflichten*.

Vgl. *Ossenbühl*, Bestandsschutz und Nachrüstung von Kernkraftwerken, S. 91 f.

Vielmehr kommt für solche Sachverhalte – und auch dies lediglich unter bestimmten Voraussetzungen – die spezielle Widerrufsmöglichkeit aus § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG in Betracht, die dann aber anders als § 17 Abs. 5 AtG bewusst als Ermessenswiderruf ausgestaltet ist und der Behörde entsprechende Spielräume belässt.

Schließlich bestehen bei der hier vertretenen Auffassung auch keine Schwierigkeiten, das einschränkende Merkmal der „**Erheblichkeit**“ zu begründen. Dieses verdeutlicht vielmehr, dass der obligatorische Widerruf nur bei einer **Gefährdung substantieller Rechtsgüter** ausgesprochen werden kann. Dies steht im Einklang mit zahlreichen Polizeigesetzen, deren Legaldefinition der „erheblichen Gefahr“ ebenfalls nicht leerläuft und nicht bloß den allgemeinen Gefahrbegriff umfasst.

Vgl. dazu *Pfaundler*, UPR 1999, 336; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., Rz. 94.

Der Senat hat sich in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1986 zurecht dafür ausgesprochen, aufgrund des Zusatzes „erheblich“ in § 17 Abs. 5 AtG von einer **zusätzlichen Steigerung** des für den Tatbestand nötigen Gefahrenniveaus auszugehen.

OVG Lüneburg, UPR 1987, 153 (155); so auch VGH Kassel, NVwZ 1989, 1183 (1184 f.); *Schmitt*, 8. AtRS, 81 (88).

Danach besteht vorliegend keine erhebliche Gefährdung aufgrund eines etwaigen terroristischen Risikopotentials. Dies ergibt sich aus den obigen Erwägungen zu § 17 Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG zur SEWD-Vorsorge. Auch der Beklagte hat dies im Rahmen seiner Prüfung von § 17 Abs. 5 AtG nochmals ausführlich dar-



gestellt (vgl. zuletzt Klageerwiderung vom 22. Mai 2017, S. 54 ff.). Da etwaig noch verbleibende Risiken dem **Restrisikobereich** zuzuordnen sind, kann **erst recht nicht** das erheblich strengere Niveau einer polizeirechtlichen **Gefahr erreicht sein**, geschweige denn einer *erheblichen* Gefahr.

Wenn die Kläger meinen, unter Hinweis auf eine Entscheidung zur Entschädigung nach dem Allgemeinen Kriegsfolgenrecht

– BVerwG, NVwZ-RR 2012, 787 ff., vgl. Schriftsatz der Kläger vom 25. August 2016, S. 29 –

etwas für die Subsumtion der von Kernkraftanlagen ausgehenden Gefahren herleiten zu können, so ist dies mit der umfangreichen atomrechtlichen Rechtsprechung zum Restrisiko nicht vereinbar. Denn dieses umfasst gerade auch Schäden, die zwar nicht im naturwissenschaftlichen Sinne völlig ausgeblendet werden können, aber aufgrund ihrer äußerst geringen Wahrscheinlichkeit in Verbindung mit zahlreichen Gegenmaßnahmen nach dem integrierten Sicherungs- und Schutzkonzept praktisch ausgeschlossen sind.

Ebenso fehlgehend ist die Auffassung der Kläger, für die Bewertung der Gefahrenlage sei eine „mittel- und langfristig zu unterstellende terroristische Bedrohungslage“ maßgeblich (Schriftsatz vom 25. August 2016, S. 29). Die Ausführungen des Beklagten hierzu im Ablehnungsbescheid (Anlage K7, S. 17 f.) sind vielmehr gerade in der hier gegebenen Widerrufssituation zutreffend. § 17 Abs. 5 AtG ist anders als § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG eine gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme: **Mittel- und langfristige Erwägungen** mögen bei den SEWD und den Lastannahmen eine Rolle spielen, können aber **nicht zu einer hinreichend konkreten Gefährdungslage führen**, die einen gebundenen Widerruf nach § 17 Abs. 5 AtG auslösen würde.

Bezeichnenderweise ist die von den Klägern als Nachweis für ihre Ansicht vorgebrachte Textstelle bei

Vorwerk, in: Koch/Roßnagel, 12. AtRS, S. 273 (240)
(vgl. Schriftsatz der Kläger vom 25. August 2016, S. 29)



gerade **nicht auf § 17 Abs. 5 AtG** und die dortige Gefährdung **bezogen**. *Vorwerk* beschäftigt sich in dem gesamten Beitrag **allein mit der SEWD** nach § 7 Abs. 2 Nr. 5. Die konkret von den Klägern genannten mittel- und langfristig zu unterstellenden terroristischen Bedrohungslagen entnimmt *Vorwerk* aus den **SEWD-Richtlinien** und beschäftigt sich mit dem „Ob“ nachträglicher Sicherungsaufgaben nach § 17 Abs. 1 AtG. Für die Gefahrenabwehrnorm des **§ 17 Abs. 5 AtG**, die aufgrund der gebundenen Rechtsfolge **bewusst erheblich strengere Tatbestandsanforderungen** enthält, lässt sich hieraus **nichts ableiten**, sodass die Einschätzung des Beklagten in seinem Bescheid hinsichtlich der zu berücksichtigenden Gefahrenlagen weiterhin zutreffend ist.

bb) Auch nach anderer Ansicht keine erhebliche Gefährdung

Selbst wenn man dem von den Klägern ebenfalls diskutierten extensiven Begriffsverständnis der erheblichen Gefährdung in Anlehnung an das OVG Schleswig (RdE 2000, 146 ff) folgen wollte, ist das Tatbestandsmerkmal vorliegend nicht gegeben. Sogar unter Anwendung der für den Vorsorgebegriff des § 7 Abs. 2 AtG entwickelten Maßstäbe auf den Gefährdungsbegriff i.S.d. § 17 Abs. 5 AtG müsste eine Gefahrenlage vorliegen, die das nach dem Maßstab der **praktischen Vernunft** zu tolerierende **Restrisiko „erheblich übersteigt“**. Diese Anforderung findet sich wörtlich in der von den Klägern aus dem Urteil des OVG Schleswig zitierten Passage (Schriftsatz der Kläger vom 25. August 2016, S. 28).

Vorliegend hat der Beklagte aber **zu Recht** etwaig verbleibende Risiken aufgrund terroristischer Bedrohungen als praktisch ausgeschlossen bewertet (siehe dazu die Ausführungen des Beklagten in der Klageerwiderung vom 22. Mai 2017, S. 52 ff.). Auch nach dem weitergehenden Gefährdungsbegriff ist daher der Tatbestand des § 17 Abs. 5 AtG nicht erfüllt. Selbst wenn man eine Zuordnung zum Restrisikobereich anzweifeln würde, sind die verbleibenden Sicherheitsthemen aufgrund der umfangreichen staatlichen und betreiberseitigen Maßnahmen offensichtlich jedenfalls nicht derart gravierend, dass sie das Restrisiko erheblich übersteigen, wie es das OVG Schleswig fordert.



Auch hinsichtlich der Gefährdungsbeurteilung im Rahmen des § 17 Abs. 5 AtG ist der Aufsichtsbehörde ein der gerichtlichen Überprüfung entzogener **Beurteilungsspielraum** eingeräumt.

VGH Kassel, NVwZ 1989, 1183 (1185).

Darüber hinaus erfordert der Widerruf nach § 17 Abs. 5 AtG – ebenso wie bereits § 17 Abs. 3 AtG – einen **Anlagenbezug** der Gefährdung. Dies hat der erkennende **Senat** gleichermaßen für § 17 Abs. 5 AtG festgestellt. Danach ist ein Widerruf an die Voraussetzung geknüpft, dass der **Betreiber** der Anlage auf das zum Widerruf führende Bedrohungsszenario **Einfluss nehmen kann**. Die Gefahr muss in der genehmigten Anlage oder Tätigkeit begründet sein.

OVG Lüneburg, UPR 1987, 153 (155).

Terroristische Bedrohungen, insbesondere das von den Klägern betonte Szenario eines gezielten Flugzeugabsturzes, sind jedoch **von außen** kommende Ereignisse. Soweit der Betreiber insofern überhaupt zu Maßnahmen imstande ist, sind diese bereits in verhältnismäßigem Umfang ergriffen worden.

b) Abhelfemöglichkeit und Unverhältnismäßigkeit eines Widerrufs

Auch der Tatbestand des § 17 Abs. 5 AtG hat als weitere Voraussetzung, dass nicht durch nachträgliche Auflagen in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen werden kann. An dieser Voraussetzung fehlt es – nach dem zuvor zu § 17 Abs. 3 AtG bereits Dargestellten – auch im Hinblick auf § 17 Abs. 5 AtG.

Ferner wäre aus den zu § 17 Abs. 3 AtG dargelegten Erwägungen auch der Widerruf nach § 17 Abs. 5 AtG **unverhältnismäßig**. Hierzu hat sich der Senat in seinem Beschluss vom 23. September 1986 im Rahmen der Prüfung von § 17 Abs. 5 AtG ebenfalls ausführlich geäußert und betont, dass externe Einflüsse nicht zum Anlass genommen werden dürften,

*„mit dem schweren Geschütz eines Genehmigungs-
widerrufs gegen einen Betrieb vorzugehen, der mit
den Ursachen und Auswirkungen des Störfalls nicht
das geringste zu tun hat [...]“.*



OVG Lüneburg, UPR 1987, 153 (155).

Das Szenario eines gezielten Flugzeugabsturzes als terroristischer Angriff ist mit einem solchen von außen kommenden Gefährdungspotential vergleichbar. In beiden Fällen liegt die **Ursache der Gefährdung nicht in der Anlage selbst** begründet; dementsprechend hat der Betreiber keine oder nur sehr begrenzte Möglichkeiten, auf das Risikopotential Einfluss zu nehmen.

B. Hilfsantrag

I. Unzulässigkeit des Hilfsantrages

Auch der Hilfsantrag auf Erlass nachträglicher Auflagen gemäß § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG ist für den Kläger zu 1) als Verein von vornherein unzulässig.

Der Hilfsantrag ist aber auch deshalb insgesamt unzulässig, weil er **nicht hinreichend bestimmt** ist und eine hierauf ergehende Entscheidung **nicht vollstreckbar** wäre. Wegen des der Behörde in § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG eingeräumten Ermessens über das „Wie“ der konkret zu treffenden Maßnahmen hätten die Kläger – wenn sie keine konkreten Auflagen formulieren – einen Bescheidungsantrag stellen müssen.

II. Unbegründetheit des Hilfsantrages

Die Klage ist mit ihrem Hilfsantrag ebenfalls zumindest unbegründet. Die Kläger können von dem Beklagten nicht verlangen, die Betriebsgenehmigung zum Schutz vor terroristischen Flugzeugangriffen nachträglich mit Auflagen zu versehen. Die Voraussetzungen für den Erlass solcher Auflagen liegen nicht vor. Im Einzelnen:

1. Auflagen nicht erforderlich i.S.v. § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG

Gemäß § 17 Abs. 1 S. 3 AtG ist die Genehmigungsbehörde berechtigt, nachträgliche Auflagen zu erlassen, wenn dies erforderlich ist, um die in § 1 Nr. 2 und 3 AtG bezeichneten Zwecke zu erreichen. Diese in § 1 AtG nur abstrakt beschriebenen Ziele werden für die Genehmigung von Kernkraftwerken in § 7 Abs. 2 AtG konkretisiert. An diesem Schutzkonzept müssen sich auch nachträgliche Auflagen messen lassen. Dementsprechend sind sie unter anderem dann zulässig, wenn sie dem „erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter“ (§ 7 Abs. 2



Nr. 5 AtG) dienen. Sie sind – ebenso wie im Verfahren der Neuerteilung einer Genehmigung – dagegen **nicht erforderlich** – und damit **unzulässig**-, soweit sie nur der **Minimierung von Restrisiken** dienen.

Vgl. OVG Lüneburg, DVBl 1989, 1106 ff.; *Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin*, Energierecht I, Rz. 1019; *Kunth*, RdE 1992, 177/179; *Sellner*, in: Festschrift Sendler, S. 339 (345); *Schmitt*, 8. AtRS, S. 81 (88).

Da der Schutz vor terroristischen Flugzeugangriffen, der hier der Sache nach begehrt wird, durch den Beklagten aufgrund der zahlreichen ergriffenen Maßnahmen des integrierten Sicherungs- und Schutzkonzepts als gewährleistet einzustufen ist, dürfen zu diesem Zweck keine nachträglichen Auflagen festgesetzt werden. Die Kläger können solche Maßnahmen von dem Beklagten daher auch nicht verlangen.

Soweit die Kläger abgesehen von terroristischen Bedrohungen noch andere Sicherheitsbedenken geäußert haben, die dem Bereich der Schadensvorsorge nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG zuzuordnen sind (Erdbebensicherheit etc.), so liegen die behaupteten Sicherheitsmängel schon in tatsächlicher Hinsicht nicht vor, weshalb Auflagen insofern ebenso wenig in Betracht zu ziehen sind.

2. Unverhältnismäßigkeit

Die Zulässigkeit nachträglicher Auflagen wäre überdies wegen Unangemessenheit unzulässig.

Vgl. zu diesen strengen Anforderungen *Sendler*, NVwZ 2002, 681 (685); *Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin*, Energierecht I, Rz. 1025; *Ossenbühl*, Bestandsschutz und Nachrüstung von Kernkraftwerken, S. 24 ff.

Ob eine Auflage – ihre Rechtmäßigkeit im Übrigen unterstellt – verhältnismäßig wäre, kann gegenwärtig nicht abschließend festgestellt werden. Die Kläger haben keine konkrete Maßnahme benannt, die nach den Maßstäben des Verhältnismäßigkeitsprinzips beurteilt werden könnte. Allerdings gilt für jede nachträgliche Auflage, dass der durch sie **angestrebte Sicherheitsgewinn nicht außer Verhältnis zu dem Aufwand** stehen darf, der erforderlich wäre, um sie zu erfüllen. Das gilt hier umso mehr, als die



begehrte Nachrüstung dem Schutz vor einem Ereignis dienen soll, welches – ungeachtet der konkreten Zuordnung – als **äußerst unwahrscheinlich** einzustufen ist und nur noch eine **geringe Restlaufzeit** in Rede steht, die angesichts der voraussichtlich erforderlichen **Genehmigungsbedürftigkeit** größerer Maßnahmen und des **Zeitbedarfs** für deren **Umsetzung** bereits abgelaufen sein wird, bevor ein zusätzlicher Sicherungsgewinn eintreten würde.

3. Keine Ermessensreduzierung auf Null

Die Kläger haben aus § 17 Abs. 1 S. 3 AtG schließlich auch keinen Anspruch auf den Erlass einer bestimmten Auflage. Das folgt bereits aus dem Umstand, dass der Behörde hier eine **Ermessensentscheidung** eingeräumt ist. Die deswegen erforderliche Ermessensreduzierung auf Null liegt nicht vor. Das hat auch das Bundesverwaltungsgericht bereits festgestellt.

BVerwGE 131, 129 (139).

Die Kläger wollen eine solche allerdings daraus ableiten, dass eine „erhebliche Gefährdung“ vorliege und dies das Entschließungsermessen reduziere (Schriftsatz vom 25. August 2016, S. 30 f.). Eine solche erhebliche Gefährdung ist hier aber nach allen Ansichten nicht gegeben. Vielmehr sind **sämtliche Risiken**, die die Kläger vortragen, entweder schon in **tatsächlicher Hinsicht nicht gegeben** oder – wie der gezielte Flugzeugabsturz – aufgrund der ergriffenen Maßnahmen **praktisch ausgeschlossen**.

C. Akteneinsicht

Im Hinblick auf die begehrte weitere Aktenansicht durch die Kläger (Schriftsatz vom 25. August 2016, S. 2 ff.; Replik vom 25. Oktober 2017, S. 2 f.) hat der Beklagte die relevanten Akten seiner Klageerwiderung beigelegt und sich zum Aktenbestand ausführlich geäußert (Klageerwiderung vom 22. Mai 2017, S. 2 ff.). Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, lässt sich der Sachverhalt auf dieser Grundlage umfassend bewerten. Falls die Kläger dies anders sehen, mögen sie die dann notwendigen prozessualen Schritte einleiten.



D. Zusammenfassung

Das Rechtsschutzbegehren der Kläger ist unzulässig und unbegründet. Die begehrten Ansprüche stehen den Klägern weder gemäß ihrem Haupt- noch ihrem Hilfsantrag zu. Die **Klagen** sind damit insgesamt **abzuweisen**.

Wir bitten den Senat – unbeschadet rechtsdogmatischer Erwägungen –, darüber nachzudenken, ob es angesichts der hier vorliegenden Gesamtsituation wirklich angezeigt ist, über das Klagebegehren in einem streitigen Gerichtsverfahren zu befinden. Zumindest sollte erwogen werden, über die aus Sicht der Beigeladenen aus zahlreichen Gründen fehlende Zulässigkeit der Klagen in einem eigenständigen Zwischenrechtsstreit vorab zu befinden.


(Dr. Posser)
Rechtsanwalt