

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Niedersächsisches
Oberverwaltungsgericht
7. Senat
Uelzener Straße 40

21335 Lüneburg

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

¹ Fachanwalt für Familienrecht
² Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

7 KS 82/15

In der Verwaltungsrechtssache

20. Juli 2016
01/1286V/H/gg
Mitarbeiterin: Sabine Stefanato
Durchwahl: 040-278494-16
Email: stefanato@rae-guenther.de

 ./.
Rechtsanwälte Günther

**Nds. Ministerium für Umwelt,
Energie und Klimaschutz**

Beigeladen:

1. Gemeinschaftskernkraftwerk Weser GmbH & Co. oHG
2. Gemeinschaftskernkraftwerk Grohnde GmbH & Co. oHG
3. E.ON Kernkraft GmbH

wird darum gebeten,

dem Verfahren Fortgang zu geben.

Es wird auch um Mitteilung gebeten,

**wann mit einer Terminierung in dieser Angelegenheit gerechnet
werden darf.**

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

I. Völlig unzureichende Aktenvorlage

Die Kläger beanstanden zunächst die völlig unzureichende Aktenvorlage. Es liegt ein eklatanter Verstoß gegen § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO vor.

Es wird erneut beantragt,

dem Beklagten aufzugeben, seine Verwaltungsvorgänge vollständig vorzulegen.

Es ist unzureichend, wenn der Beklagte lediglich eine grob selektive und wenig aussagekräftige Auswahl von Unterlagen vorlegt. Der Klägerseite ist bekannt, dass im Zuge der von Greenpeace unterstützten bundesweit geltend gemachten Widerrufsansuchen Länderbehörden ihr Vorgehen unter Einschaltung des Bundes bundesweit abgestimmt haben und dass hierbei umfangreiche Verwaltungsvorgänge entstanden sind, die auch im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren stehen. In dem Klageverfahren zu dem Widerruf der Betriebsgenehmigungen für die Atomkraftwerke Biblis A und Biblis B sind dem VGH Kassel mehrere Umzugskisten von Unterlagen vorgelegt worden. Dabei stand die länderübergreifende Befassung mit dem FLAB im Vordergrund. Es sind in diesem Zusammenhang u.a. auch Gefährdungsaussagen der Sicherheitsbehörden generiert worden, die sich ebenfalls auch bei den Unterlagen der Beklagten befinden müssen und auf die nachstehend teilweise eingegangen wird.

Hat der Beklagte seiner Vorlagepflicht nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht einmal ansatzweise genügt, kann auch der Senat seiner Amtsermittlungspflicht nach § 86 Abs. 1 VwGO nicht entsprechen. Die Vorlagepflicht verlangt, dass der Beklagte chronologisch geordnete, auf Vollständigkeit überprüfte, fortlaufend paginierte und auf das konkrete, **seit 2001 anhängige Verwaltungsverfahren** bezogene Verwaltungsvorgänge vorlegt. Dabei hat die Aktenvorlage dem Vollständigkeitsgebot zu genügen. Unterbleibt rechtswidrig eine vollständige Aktenvorlage, greift eine Beweislastumkehr zugunsten der Kläger und verbleibende Unklarheiten gehen zu Lasten des Beklagten (OVG Schleswig, Urt. v. 23.08.2013, 12 A 160/12, juris, Rn, 22; Bay VGH, Beschl. v. 23.08.2010, 7 ZB 10.1489, juris, Rn. 16; OVG Greifswald, Beschl. v. 22.12.2000, 2 L 23/99, juris, Rn 52 ff; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 16. Aufl., 2015, § 29 Rn. 1 b). Das OVG Lüneburg hat die insoweit beachtliche Rechtslage zutreffend wie folgt zusammengefasst:

„Das Vollständigkeitsgebot verpflichtet die Behörden, sämtliche Vorgänge zu dokumentieren und so aufzubewahren, dass sie ohne Weiteres auf das konkrete Verwaltungsverfahren bezogen und zur Kenntnis ge-

nommen werden können. Es umfasst die Verpflichtung, Vorkehrungen gegen eine Entnahme bzw. Beseitigung von Aktenteilen zu treffen, zum Beispiel durch ein Inhaltsregister oder durch eine Paginierung (*Kopp/Ramsauer*, a. a. O., § 29 Rn 1 b). Eine Paginierung stellt unter anderem sicher, dass der Verwaltungsvorgang nicht vor einer Akteneinsicht verändert werden kann, indem unpaginierte Bestandteile der Akte entfernt, hinzugefügt oder an einer anderen Stelle abgeheftet werden (vgl. VG Karlsruhe, Urteil vom 26.7.2011 - 6 K 2797/10 -, juris Rn 35). Das Vollständigkeitsgebot verbietet auch die Führung informeller Nebenakten sowie die Entfernung oder Verfälschung von Aktenbestandteilen (*Kopp/Ramsauer*, a. a. O., § 29 Rn 1 b). Die Verletzung der Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung kann eine Beweislastumkehr zur Folge haben (OVG M.-V., Beschluss vom 22.12.2000 - 2 L 38/99 -, juris Rn 52; *Kopp/Ramsauer*, a. a. O., § 29 Rn 1 b).“ (OVG Lüneburg, Urteil vom 28. April 2015 – 5 LB 141/14 –, Rn. 98, juris)

Aus dem Vermerk der schleswig-holsteinischen Atomverwaltung (B. 212 ff) ergibt sich im Übrigen, dass eine ingenieurmäßige Abschätzung der Auswirkungen eines gezielten Absturzes eines Airbus A 380 auf ein Atomkraftwerk erfolgt sein könnte. Ein entsprechender Vorschlag lässt sich zumindest dem behördeninternen Vermerk (Bl. 226 ff) entnehmen. Was aus diesem Vorschlag geworden ist, entzieht sich der Kenntnis der Kläger.

Es wird auch insoweit beantragt,

dem Beklagten aufzugeben, Auskunft hierzu zu erteilen und alle hiermit im Zusammenhang entstandenen Unterlagen vorzulegen.

Zu beanstanden ist auch noch Folgendes: Bezüglich der mit der Antragsweiterung vom 24. März 2015 (Anlage K 3) geltend gemachten „Aspekte technischer Sicherheit“ (S. 3 ff) finden sich in der Antragsablehnung vom 08. Oktober 2015 (Anlage K 7) Ausführungen auf den Seiten 3 – 7. Der Beklagte legt jedoch insoweit keinerlei Unterlagen vor. Auch das ist unverständlich. Bezüglich des Schutzes vor Hochwassergefahren und der Überprüfung der Erdbebensicherheit trägt der Beklagte vor, diese Aspekte würden derzeit „im Hinblick auf eine mögliche Risikominimierung“ untersucht. Unterlagen hierzu fehlen jedoch.

Unabhängig von den schwerwiegenden Verstößen gegen § 99 Abs.1 VwGO soll die Klagebegründung weiter wie folgt vertieft werden:

II. Ergänzungen zum Sachverhalt

Alle Kläger, mit Ausnahme des Klägers zu 3., haben ihren Lebensmittelpunkt im Einwirkungsbereich des Atomkraftwerks Grohnde (KKG). Im Fall eines Stör- oder Unfalls, sei es aufgrund technischen Versagens, eines Erdbebens oder eines terroristischen Angriffs, müssen die Kläger zu 1. und 2. mit gravierenden Auswirkungen auf ihre Gesundheit, sogar auf ihr Leben und auf ihr Eigentum rechnen. Der Kläger zu 3. macht ebenfalls aus seiner „prokuratorischen Rechtsstellung“ diese Beeinträchtigungen sowie schwerwiegende Beeinträchtigungen von Umwelt und Natur geltend, die mit dem Unterlassen des beantragten Widerrufs verbunden sein können.

Im Falle eines Kernschmelzunfalls wären die Kläger zu 1. und 2. mit möglicherweise letalen Folgen von dessen Auswirkungen betroffen. Wir überreichen insoweit eine Studie der Diplomphysikerin und Atomexpertin Oda Becker, aus der sich dies klägerbezogen unschwer nachvollziehen lässt.

Anlage K 12

Für die Bewohner des Klägers zu 1. konstatiert die Gutachterin nach einem schweren Unfall im AKW Grohnde bei entsprechenden Windrichtungen gesundheitliche Folgen, die im schlimmsten Fall zum Tode führen und/oder Folgen durch eine langfristige Umsiedlung. Das Risiko einer tödlichen Konsequenz ist nach einem schweren Unfall verursacht durch einen gezielten Flugzeugabsturz noch einmal erheblich größer. (S. 33/34).

Der Kläger zu 2. wird nach einem schweren Unfall im AKW Grohnde für immer seinen Wohnort verlieren. Sollte seine Evakuierung nicht rechtzeitig erfolgen, kann er sehr hohe Strahlendosen erhalten, die bei einem Aufenthalt im Freien oder im Gebäude bei offenem Fenster in jedem Fall und selbst bei einem Aufenthalt im Gebäude mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Tod führen.

Bei einem schweren Unfall, der durch einen Absturz eines Verkehrsflugzeugs auslöst wird, wird voraussichtlich eine rechtzeitige Evakuierung nicht erfolgen können, die Strahlendosen werden jedoch so hoch sein, dass der Kläger zu 2. selbst im Gebäude eine tödliche Strahlendosis erhalten kann (S. 35).

Bezüglich beider Kläger konstatiert die Gutachterin eine erhebliche Überschreitung der in Ansatz gebrachten Eingreifrichtwerte (Rahmenempfehlungen für den Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen, mittels derer die Schutzziele der SEWD-Richtlinie konkretisiert werden.

1. Bisheriges Verfahren

Der Kläger zu 3. hat bereits mit Schreiben vom 12.12.2001 (**Anlage K 2**) den Widerruf der Betriebsgenehmigung für das AKW Grohnde beantragt und dies mit dem mangelnden Schutz der Anlage in Bezug auf Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter begründet. Diesem Antrag aus dem Jahr 2001 hat sich der Kläger zu 2. unter dem 24.03.2015 (**Anlage K 3**) angeschlossen.

2. Gefährdungen von Nuklearanlagen durch terroristische Anschläge

Die Gefährdung von Atomkraftwerken durch terroristische Angriffe steht außer Zweifel. Sie ist bereits in dem Schreiben vom 12.12.2001 umfassend dargelegt worden und mit Schreiben vom 24.03.2015 noch einmal vertieft worden. Im Zusammenhang mit den aktuellen terroristischen Angriffen in Belgien ist die Gefährdung ein weiteres Mal ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Am Tag der Anschläge in Brüssel wurde die Mehrzahl der fast 2.000 AKW-Mitarbeiter nach Hause geschickt. Das ist das vorgesehene Vorgehen, wenn in Belgien Terroralarms der höchsten Stufe 4 ausgerufen wird.

Anlage K 13

Im Reaktor Doel wurde 2014 eine Sabotagehandlung verübt. Eine Person hatte rund 65.000 Liter Öl der Turbine auslaufen lassen, so dass die Turbine sich überhitzt hat und automatisch stehen geblieben ist.

Anlage K 14

Der Hintergrund der Sabotageakte ist bis heute ungeklärt. Nach Erkenntnissen des Deutschlandfunks (Sendung vom 18.03.2016) hatte ein aktiver Dschihadist über Jahre hinweg in dem Atomkraftwerk gearbeitet.

http://www.deutschlandfunk.de/kraftwerke-in-belgien-angst-vor-der-schmutzigen-bombe.795.de.html?dram:article_id=348734

Ein terroristischer Zusammenhang ist deshalb nicht ausgeschlossen.

Die Umweltorganisation Greenpeace hat Ende 2014 eine Abschaltung der französischen Atomkraftwerke in Cattenom und Fessenheim gefordert. Hintergrund war eine Serie von rund 30 ungeklärten Drohnenflügen über Nuklearanlagen. "Die überalterten Atomanlagen müssen abgeschaltet werden, bis die Hintergründe der Drohnenüberflüge geklärt sind", heißt es in einer Mitteilung. Drohnen können nach einer Studie, die im Auftrag von Greenpeace erstellt wurde, zur Unterstützung von terroristischen Angriffen auf Kernkraftwerken in mannigfaltiger Weise eingesetzt werden.

Anlage K 15

Nicht zuletzt der durch den Piloten herbeigeführte Absturz einer German-Wings-Maschine in den französischen Alpen hat erneut das Szenario eines herbeigeführten Flugzeugabsturzes auf ein Atomkraftwerk aktualisiert. Bekanntlich hatten die Attentäter des 11. September auch erwogen, ein Kernkraftwerk anzugreifen (*Fielding/Fouda, Masterminds of Terror, 2003, Die Drahtzieher des 11. September berichten, S. 130*).

Anlage K 16

Nach Untersuchungen von Fachleuten (vgl. insbesondere *Braun/Steinhäusler/Zaitseva, Österreichische Militärische Zeitschrift, Sonderheft 2003 – "Nuclear Material Protection", S. 15-23*)

Anlage K 17

steht fest, dass nukleare Einrichtungen durch den internationalen Terrorismus erheblichen Gefahren ausgesetzt sind. Als mögliche Mittel terroristisch motivierter Angriffe auf Kernkraftwerke werden in dieser viel beachteten Studie folgende Szenarien benannt:

- Selbstmordanschlag mit einem voll betankten, großen Passagierflugzeug;
- Selbstmordanschlag mit einer Serie von LKW-Bomben;
- Selbstmordanschlag mit Hilfe mehrerer gecharterter und mit Sprengstoff beladener Business-Jets;
- Anschlag mittels fern gezündeter Autobomben;
- Anschlag durch Raketen mit eingebautem Sprengstoff;
- Bombenanschlag auf ein außer Betrieb befindliches Kernkraftwerk;
- Geiselnahme von Schlüsselkräften und anschließender Erpressung;
- Diebstahl von unbenutztem Nuklearbrennstoff.

In der Anlage K 17 sind Vorgänge geschildert, die bereits in der Vergangenheit zur Gefährdung von zivilen Nuklearanlagen geführt haben. Es handelt sich keinesfalls um eine rein theoretische Gefahr.

In dem Prozess um das Zwischenlager Brunsbüttel hat der dortige Kläger im Zusammenhang mit der Aufbewahrung von abgebrannten Kernbrennelementen noch weitere Szenarien expliziert, die nach Auffassung der Kläger sinngemäß auch in Bezug auf die Gefährdung von Kernkraftwerken heranzuziehen sind:

- Angriff auf den „Behälter“ mit panzerbrechenden Waffen. Dieses Szenario könnte, wie bereits ausgeführt wurde, zu massiven Freisetzungen führen, insbesondere bei Mehrfachtreffern. Das Szenario kann auch nicht in Bezug auf ein AKW ausgeschlossen werden. Ein sog. „Innentäter“ kann einen entsprechenden Angriff auf Anlagenkomponenten ausführen und hierdurch einen Kernschmelzunfall herbeiführen. Der im Bau befindliche französische Reaktor Creys-Malville ist bereits im Jahr 1982 mit einer panzerbrechenden Waffe beschossen worden. Das Risiko ist in Bezug auf ältere Atomkraftwerke bereits Gegenstand einer gutachterlichen Abschätzung durch die Diplom-Physikerin Oda Becker geworden, die wir hier als

Anlage K 18

zur Akte reichen. Auch in der Presse ist erst kürzlich wieder das Risiko von Anschlägen durch Innentäter im Zusammenhang mit Zwischenlagern hervorgehoben worden. Auch dieses Risiko ist bereits früher Gegenstand einer gutachterlichen Abschätzung durch die Diplom-Physikerin Oda Becker gewesen.

Anlagenkonvolut K 19

- Angriff auf den „Behälter“ durch eine gut organisierte, bewaffnete Gruppe, die nach Ausschaltung der Bewacher (z.B. mit einer Bombe) Sprengladungen an dem Behälter anbringt und auslöst. Die Annahme, dass Terroristen insoweit nicht über ausreichende Mengen von Sprengstoff verfügen, ist, wie das weltweite Anschlagsgeschehen eindeutig belegt, nicht mehr haltbar. Dieses Szenario könnte zu massiven Freisetzungen führen. Umweltaktivisten in der Schweiz ist es schon in der Vergangenheit gelungen, unbemerkt auf das Gelände eines Atomkraftwerks zu gelangen und dabei auch Punkte zu markieren, an denen Zerstörungswirkungen mit potentiell katastrophalen Auswirkungen induziert werden könnten. Amerikanische Untersuchungen zeigen, dass die üblichen Maßnahmen des „Design Basis Threat“ erheblich zu wünschen übrig lassen und dass die vorhandenen Sicherungen konzentrierten Angriffen von bewaffneten Gruppen nicht standhalten würden.

<http://sites.utexas.edu/nppp/files/2013/08/NPPP-working-paper-1-2013-Aug-15.pdf>

- Angriff auf den „Behälter“ durch eine gut organisierte, bewaffnete Gruppe, die nach Ausschaltung der Bewacher den Behälter mit einer Sauerstofflanze aufschlitzt. Ein solches Szenario ist auch in Bezug auf andere sensible Komponenten einer Nuklearanlage denkbar. Derartige Szenarien könnten ebenfalls zu massiven Freisetzungen führen.

- Beschuss eines „Behälters“ mit einer Maschinenkanone mit 30 mm urangehärteter Munition. Maschinenkanonen mit dieser Munition gehören nachweislich zum Arsenal von Terroristen. Die baulichen Strukturen eines Kernkraftwerks und der Reaktordruckbehälter wären ebenso wenig wie ein Behälter in der Lage, einem solchen Beschuss standzuhalten. Auch dieses Szenario könnte zu massiven Freisetzungen führen.

Diese Szenarien sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil in dem Klageverfahren zum Zwischenlager Brunsbüttel die Prozessbevollmächtigten der dortigen Beklagten bestätigt haben, dass sämtliche dieser Szenarien Gegenstand von Betrachtungen der Genehmigungsbehörde waren und deshalb davon ausgegangen werden kann, dass sie als vorsorgebedürftig anerkannt sind, also vermutlich Gegenstand der Lastannahmen und des Tatmittelkataloges sind.

In den Verfahren zum Zwischenlager Brunsbüttel hat vor allem der Beschuss eines Behälters mit Hohlladungen eine prominente Rolle gespielt. Wie bereits ausgeführt wurde, ist der Beschuss mit Hohlladungen kein Thema, welches auf „Behälter“ beschränkt ist. Hohlladungswaffen zählen anerkanntermaßen zum Tatmittelkatalog der bereits erwähnten sog. Lastannahmen (Auslegungsgrundlagen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit für den Schutz kerntechnischer Anlagen der Sicherheitskategorie I gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter), in dem Angriffe mit panzerbrechenden Waffen ausdrücklich aufgeführt sind. Vertreter des Bundesamtes für Strahlenschutz haben zudem in einem Prozess zu einem süddeutschen Zwischenlager den Hohlladungsbeschuss als sog. "Design Basis Threat" eingeordnet (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 12. Januar 2006 – 22 A 03.40048, 22 A 03.40049 –, Rn. 89, juris). Dass entschlossene Täter – ebenso wie in ein Zwischenlager – in eine andere Nuklearanlage eindringen können und mittels einer Hohlladungswaffe schwere Schäden an sensiblen Anlagenteilen mit der möglichen Folge einer Kernschmelze induzieren können, liegt auf der Hand.

3. Kein ausreichender Schutz des AKW Grohnde vor einem herbeigeführten Flugzeugabsturz

Keines der noch in Deutschland betriebenen Atomkraftwerke ist gegen den Absturz einer großen Passagiermaschine ausgelegt. Dieser Sachverhalt wird übereinstimmend durch Gutachtergremien wie die Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS, 2002) und die Internationale Länderkommission Kerntechnik (ILK, 2003) bestätigt. Die ILK kam in einer nicht veröffentlichten aber in Auszügen bekannt gewordenen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass allenfalls die drei modernen Konvoi-Anlagen (Isar 2, Neckarwestheim 2 und Emsland) in der Lage wären, einem gezielten Flugzeugabsturz standzuhalten. Bei allen anderen Atomkraftwerken sei im Fall eines Aufpralls auf das Reaktorgebäude mit

schweren bis katastrophalen Freisetzungen radioaktiver Stoffe zu rechnen (siehe bei *Werdermann*, Terrorgefahr Atomkraftwerk? Der Einfluss des 11. September 2001 auf die deutsche Atomenergiepolitik, Februar 2011, S. 26 ff).

<http://felixwerdermann.blogspot.de/2011/03/30/terrorgefahr-atomkraftwerk/>

Auch das Atomkraftwerk Grohnde muss deshalb bezüglich eines solchen Angriffsszenarios als verwundbar angesehen werden. Allerdings verfügt das Atomkraftwerk Grohnde, anders als die abgeschalteten älteren Atomkraftwerke über einen Auslegungsschutz in Bezug auf eine schnellfliegende Militärmaschine vom Typ Phantom.

a) Flugzeugabsturz führt zu Primärleckage mit fraglicher Beherrschung

Die Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS) hat vor dem Hintergrund der terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 Flugzeugabsturzscenarien untersucht und die Robustheit deutscher Atomkraftwerke gegenüber solchen Angriffen überschlägig evaluiert. Untersucht wurden dabei 5 Referenzanlagen (Emsland, Krümmel, Biblis B, Obrigheim und Brunsbüttel). Die übrigen Atomkraftwerke wurden diesen Referenzanlagen zugeordnet, wobei das einzige Zuordnungskriterium die Auslegung gegen einen zufälligen Flugzeugabsturz war. Die Untersuchung der GRS steht unter striktem Geheimnisschutz. Lediglich eine Zusammenfassung der Ergebnisse, die wir als

Anlage K 20

zur Akte reichen, ist bekannt geworden. Was die Aussagekraft der Ergebnisse zu den Referenzanlagen im Hinblick auf die übrigen zugeordneten Atomkraftwerke anbelangt, enthält die Zusammenfassung erhebliche Einschränkungen (S. 6, Anlage K 20). Es wird etwa konstatiert, dass es bei den Untersuchungen „erhebliche Unsicherheiten“ geben kann, z.B. im Zusammenhang mit der Frage, „inwieweit induzierte Schwingungen bei den einzelnen Komponenten bzw. Systemen zu Versagen führen sowie im Hinblick auf das thermohydraulische Verhalten der einzelnen Anlagen unter den Lastfällen“. Die aufgezeigten Unsicherheiten könnten danach nur durch entsprechende anlagenspezifische Analysen ausgeräumt werden.

Nach Auffassung der Kläger unterscheidet sich eine moderne Konvoi-Anlage in ihrer Robustheit aufgrund ihrer Anlagenkonfiguration erheblich von dem Atomkraftwerk Grohnde. Aus der RSK-Stellungnahme 11. – 14.05.2011 (437. RSK-Sitzung) zur „(a)nlagen-spezifische(n) Sicherheitsüberprüfung (RSK-SÜ) deutscher Kernkraftwerke unter Berücksichtigung der Ereignisse in Fukushima-I (Japan)“ ergibt sich etwa auch, dass in Bezug auf den „thermischen

Schutzgrad“ bei Grohnde, dass die Auslegung gegen ein mittleres Verkehrsflugzeug nicht nachgewiesen ist. Die mögliche Erfüllung des Schutzgrades 2 und 3 hinsichtlich mechanischer und thermischer Einwirkungen infolge des Absturzes eines mittleren oder großen Verkehrsflugzeugs hängt nach der Stellungnahme der RSK von der Vorlage zusätzlicher Nachweise und deren Bestätigung ab. Die Beigeladene hat bis heute entsprechende Nachweise nicht erbracht. Damit befindet sich der Reaktor bereits seit vielen Jahren Bereich einer erheblichen Gefährdung (dazu unten).

Dies wird vor allem bestätigt durch die ursprüngliche Untersuchung der GRS von 2002. Diese gelangt zu dem Ergebnis, dass es bei dem Auftreten von Primärleckagen in Folge eines Flugzeugabsturzes zu einem Störfall kommen kann, dessen Beherrschung fraglich ist und bei dem es im Falle einer Beschädigung des Sicherheitsbehälters zu Freisetzungen von Radioaktivität kommen wird. Ein Kernschmelzunfall wäre damit die wahrscheinliche Folge.

Ob die von der GRS geforderten „anlagenspezifischen Untersuchungen“ in Bezug auf das AKW Grohnde erfolgt sind, ist nach der Aktenlage und allen sonstigen den Klägern vorliegenden Erkenntnissen nicht ersichtlich, entzieht sich aber auch naturgemäß der Kenntnis der Kläger. Unwahrscheinlich erscheint dies aber auch schon deshalb, weil die Länderbehörden in der Vergangenheit bezüglich solcher anlagenspezifischen Untersuchungen immer wieder auf den Bund verwiesen hat, der zunächst Vorgaben für solche Untersuchungen machen müsse.

Das AKW Grohnde weist Schwächen im Bereich der Auslegung gegenüber Erdbeben aus (siehe unten). Insofern wäre es in der Tat vordringlich gewesen, der Frage nachzugehen, inwieweit bei den anzunehmenden Absturzszenarien (dies umfasst auch den Flugzeugtyp A 380) bei dem AKW Grohnde induzierte Schwingungen bei den einzelnen Komponenten bzw. Systemen zu Versagen führen können.

b) Flugzeugangriff keinesfalls auszuschließen

In der Vergangenheit ist weiter argumentiert worden, die Entführung von Passagierflugzeugen sei aufgrund einer Verbesserung staatlicher Sicherheitsmaßnahmen nicht mehr möglich. Aufsichtsbehörden bemühten insoweit ein „Hürdenmodell“, welches angeblich die Entführung von Passagiermaschinen „praktisch ausgeschlossen“ erscheinen lasse. Der Ausschluss erfolge durch ein „integriertes Sicherungs- und Schutzkonzept“ welches sich aus „betreiberseitigen und staatlichen Maßnahmen“ konstituiere (Anlage K 7, S. 11). Mit der Formulierung: „praktisch ausgeschlossen wird suggeriert, dass es sich mit Rücksicht auf die staatlichen Maßnahmen insoweit nur noch um ein Restrisiko handele.

Nach Auffassung der Kläger ist dieses Argument nicht nur tatsächlich unzutreffend und aufgrund des erreichten Stands der Rechtsprechung überholt, sondern auch unerheblich. Denn der Beklagte sowie die übrigen zuständigen Stellen der Länder und des Bundes hatten in ihrer Beschlussfassung vom 3. und 4. Juli 2003 im Hauptausschuss des Länderausschusses für Atomkernenergie den „terroristischen Flugzeugangriff“, obwohl dort als auslegungsüberschreitend qualifiziert, als vorsorgebedürftig angesehen, und damit außerhalb des Restrisikobereichs verortet. Dabei haben sowohl der Beklagte als auch die übrigen Länder und der Bund schon die vorgelagerten allgemeinen staatlichen und staatlich veranlassten Maßnahmen, die zur Verhinderung eines solchen Anschlags beitragen können, berücksichtigt (siehe *Vorwerk*, Schutz vor Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter, in: Koch/Robnagel (Hrsg.), 12. ATRS, S. 237, 240).

Anlage K 21

Deshalb ist es schon im Ansatz verfehlt, unter Rekurs auf die bereits berücksichtigten vorgelagerten allgemeinen staatlichen und staatlich veranlassten Maßnahmen, die zur Verhinderung eines solchen Anschlags getroffen worden sind, die Zuordnung zum Vorsorgebereich in Abrede zu stellen.

Auch der Versuch, diesen Vorsorgebedarf außerhalb des Drittschutzspektrums zu verorten, ist nach den höchstrichterlichen Entscheidungen des BVerwG zum Zwischenlager Brunsbüttel vom 10. April 2008 und zum Zwischenlager Unterweser vom 22.03.2012 sowie des OVG Schleswig vom 19.06.2013 zum Zwischenlager Brunsbüttel endgültig gescheitert.

Dass auch die Behauptung, ein Flugzeugangriff sei aufgrund der staatlichen Maßnahmen, mit denen eine Entführung verhindert werden soll, „praktisch ausgeschlossen“ (Anlage K 7, S. 7) sachlich völlig verfehlt ist, belegt eine umfangreiche Studie der Dipl. Phys. Oda Becker, die wir als

Anlage K 22

zur Akte reichen. Im Übrigen steht spätestens seit dem herbeigeführten Absturz einer German-Wings-Maschine in den Alpen fest, dass es auch im Flugverkehr eine „Innentäter“-Problematik gibt. Entsprechende Diskussionen sind auch bereits im Rahmen eines Erörterungstermins beim VGH-Hessen geführt worden.

Dass die zuständigen Aufsichtsbehörden von Bund und Ländern weitere anlagenbezogenen Vorsorgeanforderungen bezüglich des gezielten Flugzeugabsturzes definitiv für erforderlich hielten, zeigt vor allem das zähe Ringen um dieses Thema nach dem 11. September 2001. Wie der Soziologe Hartwig Ber-

ger zutreffend darlegt, hat dieses Ringen allerdings nicht zu einem Ergebnis geführt, welches die Sicherheit der Anlagen signifikant erhöht hätte.

Anlage K 23

Auch das im angefochtenen Bescheid erwähnte „Tarnschutzsystem“ (Anlage K 7, S. 13), welches als Pilotanlage in Grohnde installiert wurde, bringt keinen relevanten Sicherheitsgewinn und wird deshalb zu Recht von anderen Länderaufsichtsbehörden nicht gefordert. Das sog. VGB Konzept (Vernebelung) ist bereits kurz nach seiner Vereinbarung zwischen dem damaligen Staatssekretär Baake und dem Vertreter der Industrie, Herrn Hohlefelder, als untauglich erkannt und deshalb als nicht ausreichende Vorsorgemaßnahme verworfen worden. Verantwortlich für diese Verwerfung war vor allem der Aspekt, dass die militärische Komponente (Abschuss der entführten Maschine) nach der Entscheidung des BVerfG vom 15.02.2006, 1 BvR 357/05, BVerfGE 115, 118, nicht mehr zum Tragen kommen kann und dass es nicht möglich ist, alle automatischen Landeanflugsysteme eines sog. Renegade-Fliegers zu stören. Auch die Dipl. Physikerin Oda Becker hat überzeugend dargelegt, dass das Vernebelungskonzept mit keinem relevanten Sicherheitsgewinn verbunden ist.

Anlage K 24

Die Schleswig-Holsteinische Atomaufsicht hat deshalb richtigerweise bisher das Vernebelungskonzept als nicht zureichend abgelehnt mit der Folge, dass ein solches in dem einzigen noch betriebenen AKW Brokdorf auch nicht gefordert oder umgesetzt wurde.

c) Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden bestätigen Risiko

Vor allem in dem Verfahren beim VGH Kassel zum Widerruf der Betriebsgenehmigungen für die AKW Biblis A und Biblis B sind zudem Unterlagen vorgelegt worden, die eindrucksvoll belegen, dass die bundesrepublikanischen Sicherheitsbehörden die Gefährdungsbeurteilungen der Kläger teilen.

Die im Rahmen der Akteneinsicht beim VGH Kassel zugänglich gewordenen Lagebeurteilungen des Bundeskriminalamts, die von allen anderen Sicherheitsbehörden geteilt werden, bestätigen die Gefährdungseinschätzung des Klägers. Weitere aktuelle Informationen zeigen ebenfalls, dass die Gefährdungsbeurteilungen der Kläger in jeder Hinsicht realistisch sind.

Das Bundeskriminalamt gelangt bereits in einer Stellungnahme von 2007 zu dem Ergebnis, dass sich eine „Gefährdung kerntechnischer Einrichtungen (...) aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus“ ergibt. Dies entspricht dem Vortrag des Klägers. Die maßgebliche Passage lautet wie folgt:

„Aus der Sicht der Sicherheitsbehörden des Bundes wird weiterhin die Einschätzung vertreten, dass ein Anschlag auf kerntechnische Einrichtungen in Deutschland als mögliche Option islamistischer Terroristen angesehen und bei der Tatbegehung *die Nutzung aller Tatmittel, die aus Tätersicht tauglich erscheinen*, in Betracht gezogen werden muss.

Die Sicherheitsbehörden westlicher Staaten gehen seit den Anschlägen vom 11.09.2001 davon aus, dass Täter aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus neben der symbolischen Wirkung ihrer Taten insbesondere versuchen, größtmögliche Personenschäden anzurichten. Der symbolbezogene Anschlagaspekt, der im Wesentlichen an der Bedeutung der Anschlagziele des 11.09.2001 festgemacht wurde, scheint sich inzwischen relativiert zu haben. Unter dem Eindruck der militärischen Maßnahmen der USA und ihrer Verbündeten in Afghanistan und insbesondere in Irak dürfte der Rachegedanke an Bedeutung gewonnen haben (...). Auch das Anschlagsgeschehen der jüngsten Zeit legt nahe, dass die symbolbezogene Anschlagskomponente zugunsten bloßer Vergeltung aufgegeben worden sein könnte. Bei derartigen, den Rachegeanken verfolgenden Anschlägen, dürfte die Verursachung größtmöglicher Personenschäden unter der Zivilbevölkerung des jeweiligen Staates das hauptsächliche Ziel der Täter darstellen.

Da bei einem Anschlag gegen eine kerntechnische Einrichtung aus Sicht der Täter mit einer Vielzahl von Opfern zu rechnen ist, müssen diese im Sinne der oben getroffenen Aussagen als geeignet angesehen werden.

Bereits vor den Anschlägen des 11.09.2001 deuteten einzelne Hinweise darauf hin, dass Personen aus dem Umfeld BIN LADENs versucht haben könnten, zum Bau von radiologischen Waffen geeignetes Material zu beschaffen. Diese Hinweise korrespondieren mit Erklärungen BIN LADENs nach den Anschlägen von Nairobi und Daressalam, dass es ‚heilige Pflicht im Kampf gegen die USA‘ sei, sich aller verfügbaren Waffen, ob A-, B- oder C-Waffen, zu bemächtigen. *Insofern muss auch ein Angriff auf kerntechnische Einrichtungen einkalkuliert werden.*“(Hervorh. durch Unterz.)

Anlage K 25

Der BKA-Bericht berichtet ferner über „angebliche Attentatsplanungen zum Nachteil von Kernkraftanlagen im Ausland“, die sich allerdings „nach den hier vorliegenden behördlichen Mitteilungen noch nicht in Stadien konkreter Anschlagplanung“ befanden.

Zusammenfassend kommt das BKA zu dem Ergebnis, dass die

„Wahrscheinlichkeit terroristischer Anschläge“

auf kerntechnische Einrichtungen aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus

„insgesamt zwar als gering anzusehen (ist), ... aber letztlich in Betracht gezogen werden (muss)“.

Diese Gefährdungsbeurteilung wird in der Stellungnahme mit dem Vermerk präsentiert, dass die

„Gefährdungsbewertung mit dem BfV und dem BND abgestimmt (ist)“.

In früheren Stellungnahmen wurde ausgeführt, dass

„grundsätzlich von einer *abstrakten Gefährdung* entsprechender Einrichtungen auszugehen“

ist. Die Bundesrepublik Deutschland wird als

„Teil eines die gesamte Welt umfassenden Gefahrenraums angesehen“,

der

„auch im Zielspektrum terroristischer Gruppierungen“

steht.

Die aktenkundigen Erkenntnisse belegen auch, dass es Anschlagplanungen auf Kernkraftwerke in den USA gegeben hat.

Bereits in den ersten Stellungnahmen des Bundeskriminalamts nach den Anschlägen vom 11.09.2001 hat das Bundesamt herausgestrichen, dass Anschläge auf kerntechnische Einrichtungen grundsätzlich nicht mehr ausgeschlossen werden könnten und hat dabei auch betont, dass

„*derselbe modus operandi* angewandt werden (könnte), wie bei den Anschlägen am 11.09.2001.“

Anlage K 26

Das Bundeskriminalamt hat dabei das „Anfliegen“ eines Kernkraftwerks als möglich angesehen. Das entspricht auch Erkenntnissen aus Versuchen, die in Flugsimulatoren durchgeführt worden sind.

In der Stellungnahme vom 19.10.2001 hat das Bundeskriminalamt im Übrigen darauf hingewiesen, dass es bereits früher erhebliche Erkenntnisse über geplante Anschläge auf Nuklearanlagen gegeben hat, und zwar im Zusammenhang mit der Irak-Kuwait-Krise im Jahre 1990/1991 sowie im Zusammenhang mit dem Jugoslawien-Konflikt im Jahre 1996. Das Amt stellt weiter fest, dass ein inzwischen wegen Beihilfe zu den Mordtaten des 11. September 2001 zu 15 Jahren Haft verurteilter radikaler Islamist (Motassadeq) als Studierender der TU Hamburg-Harburg das KKW Stade besucht hatte.

Zusammenfassend lässt sich deshalb feststellen, dass die zuständigen Sicherheitsbehörden durchgängig von einer Gefährdung kerntechnischer Einrichtungen ausgegangen sind, wobei sich tendenziell die Beurteilung der Gefährdungslage über die Jahre ständig verschärft hat. Während die ursprünglichen Aussagen in der Regel durch die Formulierung geprägt waren, dass derartige Anschläge zwar „nicht im Bereich des Wahrscheinlichen liegen“, jedoch „grundsätzlich nicht mehr ausgeschlossen werden können“ und deshalb eine „abstrakte Gefahr“ vorliegt, gehen aktuellere Stellungnahmen darüber hinausgehend von einer „geringen Wahrscheinlichkeit“ aus.

Die sich ständig verschärfenden Gefahrbeurteilungen seit 2001 zeigen nach Auffassung des Klägers eindrucksvoll, dass von einer Dauergefahr auszugehen ist. Auch die letzte hier bekannt gewordene Stellungnahme bestätigt dies.

Anlage K 27

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Einschätzung der deutschen Sicherheitsbehörden bezieht sich nicht nur auf den herbeigeführten Flugzeugabsturz, sondern auch auf andere Anschlagsszenarien.

4. Zu den geltend gemachten Aspekten technischer Sicherheit

Das Atomkraftwerk Grohnde weist zudem erhebliche technische Mängel auf. Wir überreichen insoweit zunächst Kurzgutachten der Dipl. Phys. Oda Becker, aus der sich u.a. ergibt, dass die Anlage eine Vielzahl technischer Mängel aufweist. Die Mängel im Bereich der Erdbebenauslegung sind auch geeignet, die Auswirkungen eines herbeigeführten Flugzeugabsturzes erheblich zu verstärken.

Anlage K 28

a) Unzureichende Auslegung gegen Erdbeben

Das Atomkraftwerk Grohnde weist keinen ausreichenden Schutz gegen Erdbeben auf.

Laut Empfehlung der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) sollen alle Atomkraftwerke mindestens gegen ein Erdbeben mit einer Beschleunigung von 0,1 g (g =Erdbeschleunigung: $9,81 \text{ m/s}^2$) ausgelegt werden. Das Atomkraftwerk Grohnde ist jedoch nicht gegen den geforderten Mindestwert von 0,1 g, sondern lediglich gegen ein Erdbeben mit einer maximalen horizontalen Beschleunigung von 0,075g ($0,75 \text{ m/s}^2$) ausgelegt (Intensität für Bemessungserdbeben: VI 1/2).

Der Wert von 0,1 g ist seit 2014 als Mindestwert für die Auslegung eines Atomkraftwerks gegen Erdbeben in den europäischen Sicherheitsanforderungen (siehe WENRA Referenzlevel T 4.2) festgelegt. Die Western European Nuclear Regulators Association (WENRA), ein Zusammenschluss der europäischen Aufsichtsbehörden, hat Referenzlevel (RL) für die Sicherheitsanforderungen an die europäischen AKW definiert. Die erste Version enthielt insgesamt 295 RL und wurde bereits 2008 veröffentlicht. Um die Erfahrungen des Fukushima Unfalls zu berücksichtigen, wurden die RL inzwischen überarbeitet. Die überarbeitete Version aus September 2014 enthält 342 RL.

Die Reaktorsicherheitskommission (RSK) weist in ihrer Sicherheitsüberprüfung der deutschen Atomkraftwerke nach dem Fukushima Unfall darauf hin, dass neuere Kurven für die Ermittlung von Überschreitungswahrscheinlichkeiten des Erdbebenzentrums Potsdam an verschiedenen deutschen Standorten möglicherweise zu höheren Bemessungserdbeben führen würden. Die RSK hält eine grundsätzliche Neubewertung der Erdbebenrisiken in Deutschland für erforderlich. Anmerkung: Die in den letzten beiden Jahrzehnten international durchgeführten Erdbebenneubewertungen für Atomkraftwerke haben häufig zu einer Höherstufung der Erdbebengefährdung geführt.

Das AKW Grohnde weist nach allem Defizite im Bereich der Auslegung gegenüber Erdbeben aus. Es ist gegen geringere Bodenbeschleunigungen ausgelegt als international von der IAEO seit langem empfohlen und seit 2014 auch in den europäischen Sicherheitsanforderungen festgelegt wurde. Das bedeutet, dass die durch das Erdbeben induzierten Schwingungen u.a. zu einem Abriss von Rohrleitungen des Primärsystems führen können, so dass die Kühlung des Reaktorkerns gefährdet ist.

Dieses Defizit bedeutet nicht nur eine besondere Verwundbarkeit gegenüber Erdbeben, sondern auch gegenüber einem Absturz mit einem Verkehrsflugzeug. Die in den generischen Untersuchungen der GRS-Studie festgestellte Verwundbarkeit durch induzierte Schwingungen aufgrund des Aufpralls des

Flugzeugs, die zu Brüchen/Leckagen von Kühlmittleitungen führen können, trifft für das AKW Grohnde in jedem Fall, und sogar in besonderem Maße zu.

Zu bedenken ist auch, dass der Sicherheitszustand auf dem Papier nicht zwangsläufig dem real vorhandenen Sicherheitszustand entspricht. Ein Beispiel dafür waren fehlerhaft installierte Dübel in mehreren deutschen Atomkraftwerken und auch im AKW Grohnde. Zwar wurde der Erdbebenschutz gemäß den Anforderungen nachgerüstet, da die Umsetzung aber fehlerhaft war, lag der theoretisch vorhandene Sicherheitszustand praktisch nicht vor.

b) Unzureichende Auslegung gegen Hochwasser

Als Wasserstand eines Hochwassers, gegen das Grohnde ausgelegt sein muss, wurde eine Höhe von 73,0 mNN ermittelt. Das AKW Grohnde wurde u.a. durch Abdichten von Gebäudeöffnungen für einen Wasserstand auf dem Gelände von 73,6 mNN ausgelegt. Laut RSK ist damit Robustheitslevel 1 nicht erreicht, da nur ein Sicherheitsabstand von 60 cm statt 100 cm zwischen der Wasserhöhe des Bemessungshochwassers und der Hochwasserauslegung besteht [RSK 2011]. Hinsichtlich der Hochwassergefährdung ist zu bedenken, dass das Kraftwerksgelände nur eine Höhe von 72,2 mNN hat und so schon bei dem errechneten seltenen Hochwasser deutlich (80 cm) unter Wasser steht. Dadurch sind unerwartete Ausfälle, insbesondere von elektrischen Einrichtungen, nicht auszuschließen. Zudem ist auch nicht auszuschließen, dass Abdichtungen der Gebäude Mängel aufweisen und Wasser eindringen kann. Außerdem wären gegebenenfalls erforderliche Notfallmaßnahmen erheblich erschwert.

d) Schwächen des Bruchausschluss-Konzepts

Im AKW Grohnde wurde das sogenannte Bruchausschlusskonzept der Druckführenden Umschließung erst bei Inbetriebnahme und nicht bei Auslegung der Anlage angewendet. Wenn für ein System Bruchausschluss nachgewiesen ist, so bedeutet dies zumindest theoretisch, dass alle bei Betrieb und Störfällen möglichen Belastungen so beherrscht werden, dass ein spontanes Versagen dieser Rohrleitung in Form eines Bruchs (Leck-vor-Bruch-Verhalten) auszuschließen ist. Dieses Konzept, das grundsätzlich aufgrund vorhandener Kenntnislücken keine hundertprozentige Sicherheit garantieren kann, bestand in neueren Anlagen bereits bei der Auslegung. Anforderungen an die Qualität des Werkstoffes, an die Fertigung und an die Auslegung konnten so bereits bei Herstellung und Errichtung berücksichtigt werden.

Bei Grohnde war dies, wie die Gutachterin ausführt, gerade nicht der Fall. Da das Bruchausschlusskonzept erst bei Inbetriebnahme angewendet wurde, weisen u.a. die Rohrleitungen stärkere Krümmungen auf, die Spannungen verursachen und so im Laufe der Betriebszeit Riss-Initiierung und -Wachstum begünstigen.

tigen. Sicherheitsgewinn könnte ein Austausch von Rohrleitungen bieten. Diese Forderung ist bis heute nicht erfüllt.

e) Weitere technische Risiken

Wegen weiterer technischer Risiken des Betriebes des Atomkraftwerks Grohnde verweisen die Kläger neben der hier vorlegten Anlage K 28 auch auf die bereits früher vorgelegte gutachterlichen Stellungnahme der sachverständigen Dipl. Phys. Oda Becker (Die Schwachstellen des AKW Grohnde, 2013).

Anlage K 29

Die Gutachterin kommt zu dem Ergebnis, dass das AKW Grohnde nicht dem Stand von Wissenschaft und Technik entspricht und dass Risiken auch durch Nachrüstungen nicht praktisch ausgeschlossen werden können (S. 24). Katastrophale Freisetzungen können nicht ausgeschlossen werden.

III. Rechtsausführungen

Nachstehend wird kurz der erreichte Stand der Rechtsprechung dargestellt, wie er sich nach dem durch das BVerwG bestätigten Urteil des OVG Schleswig vom 19.06.2013 zum Zwischenlager Brunsbüttel für das Genehmigungsverfahren darstellt (unter 1.). Im Anschluss hieran werden im Einzelnen als mögliche Rechtsgrundlage für einen actus contrarius der Rücknahmetatbestand des § 17 Abs. 2 AtG (unter 2.), der Voraussetzungsfortfall nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG (unter 3.) sowie der Pflichtwiderruf nach § 17 Abs. 5 AtG (unter 4.) erörtert. Schließlich wird zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen einer nachträglichen Auflage Stellung genommen (unter 5.). Abschließend wird unter 6. zur Verletzung subjektiver Rechte der Kläger vorgetragen.

1. Zum Stand der Rechtsprechung für das Genehmigungsverfahren in Bezug auf SEWD

Nach Auffassung der Kläger hat sich inzwischen eine gefestigte Rechtsprechung zu den zentralen Fragen herauskristallisiert, die den Umgang mit dem Tatbestandsmerkmal des „erforderliche(n) Schutz(es) vor Störmaßnahmen oder sonstige(n) Einwirkungen Dritter“ in § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG und § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG betreffen (dazu im Einzelnen *Wollenteit*, Nuclear Safety in the Aftermath of 9/11: The Legal Experience in Germany, Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL) 2015, 327 ff).

Anlage K 30

Die ersten Debatten nach dem Flugzeugangriff auf das WTC waren zunächst von Diskussionsbeiträgen gekennzeichnet, die die Einschlägigkeit des AtG für derartige Angriffsszenarien in Abrede stellten (z.B. *Ossenbühl*, Terroristische Angriffe auf Kernkraftwerke, NVwZ 2002, 1209 f; *von Dannwitz*, Genehmigungsrechtliche Fragen terroristischer Angriffe auf Kernkraftwerke, RdE 2002, 113 ff) oder die Befugnisse der Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden zur Auferlegung von Vorsorgeanforderungen in Bezug auf solche Szenarien begründeten (grundlegend *Koch/John*, Atomrechtliche Fragen der Sicherheit und Sicherung von Kernkraftwerken nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA, DVBl 2002, S. 1578 ff). Bund und Länder vertraten letztere Auffassung, meinten allerdings aus der Rechtsprechung zu Obrigheim (BVerwGE 104, 36 ff) ableiten zu können, dass betroffene Anwohner keinen Drittschutz beanspruchen könnten (*Vorwerk*, Rechtliche Einordnung des Schutzes vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter, in: Koch/Roßnagel, 12. Deutsches Atomrechtssymposium, 2004, S. 237 ff).

Mit seinem Urteil vom 10.04.2010, 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129 ff) zum Zwischenlager Brunsbüttel hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass Vorsorgeanforderungen in Bezug auf den „erforderliche(n) Schutz vor Störmaßnahmen oder sonstige(n) Einwirkungen Dritter“ gestellt werden können und dass die Anforderungen der §§ 7 Abs. 2 Nr. 5, 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG auch drittschützend sind. Diese Rechtsprechungslinie ist in der Folge mehrfach höchstrichterlich bestätigt worden (BVerwGE, Urt. vom 22.03.2012 – 7 C 1/22, BVerwGE 142, 159 ff – Unterweser; Urteil vom 14. März 2013, 7 C 34/11, ZNER 2013, 432 – Transportgenehmigung; Beschluss vom 08.01.2015, 7 B 25/13, ZUR 2015, 287 f – Zwischenlager Brunsbüttel). Auch der Senat hat sich in seinem Urteil vom 19.06.2013 – 4 KS 3/08 – dieser Rechtsprechung angeschlossen.

Damit steht fest, dass die Genehmigungsvoraussetzungen in §§ 7 Abs. 2 Nr. 5, 6 Abs. 2 Nr. 4, 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG drittschützend sind und betroffene Anwohner die Einhaltung der dadurch bedingten Anforderungen grundsätzlich einfordern können. Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem seine bisherige Rechtsprechung zur sog. Sicherheitsebene 4 modifiziert und klargestellt, dass Risikovorsorge gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse keinesfalls generell als Restrisikominimierung angesehen werden kann (Urteil vom 10.04.2010, 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129, 144 f, Rn. 32).

Den vorliegenden Entscheidungen kann zudem unmissverständlich entnommen werden, dass ein gezielter Flugzeugabsturz auf eine Atomanlage sowie ein Hohl ladungsbeschuss auf einen Behälter, und damit auch auf andere Anlagenteile keinesfalls als Restrisiko angesehen werden können (zum FLAB etwa Urt. vom 22.03.2012 – 7 C 1/22, BVerwGE 142, 159, Rn. 20), obwohl – wie auch der Beteiligte geltend macht (Anlage K 7) – der gezielte Flugzeugabsturz bis heute nicht in die Lastannahmen aufgenommen worden ist, nach Auffassung

der Kläger übrigens zu Unrecht, denn das insoweit zu konstatierende Unterlassen ist schlichtweg willkürlich. Die länglichen Ausführungen des Beklagten zur Nichtaufnahme des gezielten Flugzeugabsturzes in das untergesetzliche Regelwerk sind nach Auffassung der Kläger irrelevant (dazu auch noch unten).

Bezüglich des Maßes des erforderlichen Schutzes steht seit der Unterweserentscheidung des BVerwG vom 22.03.2012, Az.: 7 C 1/11, fest, dass innerhalb eines als vorsorgebedürftig erkannten Szenarios das erforderliche Schutzmaß konservativ anhand derjenigen Tatmittel zu bestimmen ist, deren Einsatz durch potentielle Täter prognostisch nicht als nahezu ausgeschlossen betrachtet werden kann (BVerwGE 142, 159, 169, Rn. 28). Das OVG Schleswig hat in seinem Urteil vom 19.06.2013 daraus zutreffend abgeleitet, dass

- bei vorsorgebedürftigen SEWD-Szenarien das erforderliche Schutzmaß konservativ anhand derjenigen Tatmittel zu bestimmen ist, deren Einsatz bei einer zukunftsgerichteten Beurteilung nicht als nahezu ausgeschlossen betrachtet werden kann (A 380; moderne Hohlladungsgeschosse);
- die Verpflichtung zu hinreichend konservativen Annahmen bei der behördlichen Ermittlung und Bewertung bedeutet, dass jeweils für die relevanten Parameter von dem größtmöglichen denkbaren Ausmaß des Besorgnispotentials auszugehen ist (80 % Perzentil nicht hinreichend konservativ; Vermeidung unangemessener Konservativitäten unzulässig);
- es der Begründung anhand des Maßstabes bestmöglichen Schutzes vor Gefahren und Risiken bedarf, wenn einzelne Kombinationen von Parametern wegen des praktischen Ausschlusses ihres Zusammentreffens aus der weiteren Betrachtung ausgeschieden werden;
- bei der Abschätzung von Risiken des Eindringens von Tätern realistische Annahmen hinsichtlich der Täterzahl zugrunde zu legen sind;
- im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG neben dem Evakuierungsrichtwert auch die Umsiedlungsrichtwerte heranzuziehen sind. Das gilt auch im Rahmen der Atomaufsicht.

Diese Grundsätze sind in Bezug auf die hier geltend gemachten Szenarien auch in der Aufsichtsphase entsprechend heranzuziehen. Wie das OVG Schleswig bereits in seinem Urteil vom 03.11.1999 (4 K 26/95, juris, RdE 2000, 146 ff) zutreffend erkannt hat, stehen die Vorschriften der §§ 17, 19 AtG im Systemzusammenhang mit § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und, darüber hatte das OVG im Jahre 1999 aufgrund der Fallgestaltung nicht zu befinden, selbstredend auch mit § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG. Das aufsichtliche Handeln hat sich nach Auffassung des OVG Schleswig prinzipiell an denselben Grundsätzen auszurichten, die auch

für das Genehmigungsverfahren maßgeblich sind (4 K 26/95, Rn. 156; ebenso *Schneider* in: *Schneider/Steinberg, Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht*, 1999, S. 125, und *Haedrich, Atomgesetz*, 1986, § 17, Rn. 14).

2. Rücknahme nach § 17 Abs. 2 AtG

Der Umstand, dass die Genehmigungsbehörde zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung von dem Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen ausgegangen ist, schließt keinesfalls die aktuelle Erkenntnis aus, dass dies in Wahrheit nicht der Fall ist. Die Erwägung des Beklagten in dem angefochtenen Bescheid (Anlage K 7, S. 4) greifen ersichtlich zu kurz. Die Frage, ob eine Genehmigung von Anfang an rechtswidrig war, wird nicht dadurch abgeschnitten, dass das Vorliegen des Genehmigungstatbestands früher bejaht worden ist.

Es wird sogar der Regelfall sein, dass sich die „richtige“ Erkenntnis, dass eine Genehmigungsvoraussetzung nicht vorgelegen hat, erst später einstellt. Die verwaltungsverfahrensrechtlichen Rücknahmevorschriften stellen ersichtlich auf den Zeitpunkt der Kenntniserlangung ab (siehe etwa § 48 Abs. 4 VwVfG; § 116 Abs. 4 LVwG). Anstatt sich mit den konkreten Tatbestandsmerkmalen zu befassen, weicht der Beklagte hier aus.

Richtigerweise ist von Folgendem auszugehen: Die Rechtswidrigkeit der Genehmigung muss auf dem Fehlen von Genehmigungsvoraussetzungen im Sinne von § 7 Abs. 2 AtG beruhen. Das ist hier der Fall. Das AKW Grohnde wies – objektiv betrachtet – von Anfang an keinen ausreichenden Schutz vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter auf, vor allem in Bezug auf den herbeigeführten Absturz einer großen Verkehrsmaschine. Der Auffassung, dass solche Umstände, die der Genehmigung aufgrund einer ex-post-Betrachtung objektiv entgegenstanden, die aber zum Zeitpunkt der Genehmigung nicht erkennbar waren, im Rahmen des § 17 Abs. 2 AtG nicht berücksichtigt werden dürfen (so etwa *Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin, Energierecht I*, 1999, Rn. 1027), ist nicht zu folgen (zutreffend zu § 48 VwVfG, *Schenke, DVBl* 1989, S. 433 ff).

Das Risiko, dass Kriminelle ein Flugzeug entführen und auf eine Atomanlage abstürzen lassen könnten, war schon im Genehmigungszeitpunkt objektiv erkennbar. Bereits im Jahr 1972 brachten drei bewaffnete Männer ein Verkehrsflugzeug der Southern Airways mit 31 Passagieren an Bord in ihre Gewalt und ließen es mit der Drohung, das Flugzeug auf einen Forschungsreaktor der Oak Ridge Laboratories abstürzen zu lassen, zum Zweck der Erpressung von Lösegeld über der Nuklearanlage kreisen. Dieser Fall wird in dem Buch von *Roßnagel, Die unfriedliche Nutzung der Kernenergie*, 1987, S. 26, neben weiteren militärischen Angriffen auf Nuklearanlagen mit Nachweisen dargestellt.

Anlage K 31

Das Risiko war mithin schon im Genehmigungszeitpunkt objektiv erkennbar. Von einer geänderten „Sachlage“ kann mithin nicht die Rede sein.

Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass sich die „Rechtslage“ geändert hat. Richtig ist allerdings, dass nach überwiegender Auffassung im Genehmigungszeitpunkt lediglich eine Auslegung gegen eine schnell fliegende Militärmaschine als notwendig angesehen wurde. Die Lastannahmen haben einen Flugzeugabsturz zudem nicht postuliert und postulieren ihn auch bis heute mit willkürlicher Begründung nicht. Die SEWD-Richtlinie und die sog. Lastannahmen, die auf der nicht veröffentlichten SEWD-Richtlinie beruhen (Bekanntmachung vom 6. Dez. 1995, RSK-Handbuch Nr.: 3.57.3), sind aber grundsätzlich nicht geeignet, eine „Rechtslage“ zu begründen. Der Verordnungsgeber hat bisher von der Verordnungsermächtigung in § 12 Abs. 1 Nr. 10 AtG, über die eine verbindliche Rechtslage im Rahmen der Verordnungsermächtigung erzeugt werden könnte, nicht Gebrauch gemacht.

Die Lastannahmen können vor allem auch nicht als sog. „normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften“ angesehen werden. Zwar trifft es zu, dass im Umwelt- und Technikrecht einigen Verwaltungsvorschriften eine normkonkretisierende Wirkung mit der Folge zugemessen worden ist, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen auch für Gerichte verbindlich und dann wie Normen auszulegen sind. Eine derartige Normkonkretisierung wird in ständiger Rechtsprechung insbesondere bejaht für die nach § 48 BImSchG von der Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51 BImSchG) mit Zustimmung des Bundesrats erlassenen Verwaltungsvorschriften der TA-Luft und der TA-Lärm (vgl. BVerwG Beschlüsse vom 15. Februar 1988 - BVerwG 7 B 219.87 - Buchholz 406.25 § 48 BImSchG Nr. 2, S. 1, vom 10. Januar 1995 - BVerwG 7 B 112.94 - Buchholz 406.25 § 48 BImSchG Nr. 4, S. 1 und vom 21. März 1996 - BVerwG 7 B 164.95 - Buchholz 406.251 § 22 UVPG Nr. 4, S. 2). Verwaltungsvorschriften kann allerdings nur ausnahmsweise eine normkonkretisierende Wirkung beigemessen werden, wenn sie in einem öffentlich nachvollziehbaren Prozess zustande gekommen sind. Die (geheime) SEWD-Richtlinie nebst Lastannahmen basiert jedoch nicht einmal ansatzweise auf einem vergleichbar „öffentlichen“ Entstehungsprozess in einem gesetzgebungsähnlichen Verfahren, wie etwa der TA-Lärm oder der TA-Luft.

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist auch weiter geklärt, dass Verwaltungsvorschriften, die Außenverbindlichkeit entfalten, aus rechtsstaatlichen Gründen prinzipiell einer Bekanntmachungspflicht unterliegen (BVerwG, Urteil vom 25. November 2004 – 5 CN 2/03 –, Rn. 30 - juris). Die Publikationspflicht für Verwaltungsvorschriften mit unmittelbarer Außenwirkung für Dritte ist im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) sowie in der Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) begründet. Die

Inhalte der „geheimen“ SEWD-Richtlinie sind nicht öffentlich bekannt gemacht worden. Einem Verständnis der SEWD-Richtlinie als „normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften“ steht also auch der Verstoß gegen das Publikationsgebot entgegen, der automatisch zur Ungültigkeit der Vorschrift führen müsste. Die Annahme einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift scheidet damit für die SEWD-Richtlinie nebst Lastannahmen eindeutig aus.

Fehlt es mithin an nachgeordnetem oder in Bezug genommenem Recht, entscheidet allein das Atomgesetz über die Frage, ob sich die Rechtslage nach Genehmigungserteilung geändert hat. Für eine Änderung der Rechtslage ist hier danach aber nichts ersichtlich. § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG gilt seit Inkrafttreten des Atomgesetzes weitgehend unverändert. Nach allem kann von einer Änderung der Sach- und Rechtslage, die allenfalls zu einer „nachträglichen“ Rechtswidrigkeit der Genehmigung geführt haben könnte, nicht die Rede sein.

Entgegen verbreiteter Auffassung kann auch nicht eine Anwendung des § 17 Abs. 2 AtG mit der Begründung verneint werden, es läge vorliegend der Fall einer „nachträglichen Änderung der behördlichen Sicherheitsphilosophie“ vor (so etwa die schleswig-holsteinische Atomaufsicht, S. 13 ff = Bl. 224 ff). Diese verfehlte „Rhetorik“ dominiert in dem Vermerk der schleswig-holsteinischen Atomaufsicht vom 01.08.2014 und leitet dessen Verfasser durchgängig in die Irre. Der Verfasser des Vermerks weist zunächst zu Recht darauf hin, dass die Frage, ob eine „Änderung der Sicherheitsphilosophie“ aufsichtliche Maßnahmen zu rechtfertigen vermag, grundsätzlich mit der herrschenden Meinung zu bejahen ist (S. 14; siehe etwa *Roller*, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, 1994, S. 120 ff). Der Autor verkennt aber, dass hier gar keine Änderung der Sicherheitsphilosophie in Rede steht. Zwar ist es richtig, dass eine Auslegung von Atomanlagen gegenüber dem Absturz einer großen Verkehrsmaschine nach dem Verständnis im Genehmigungszeitpunkt nicht gefordert war. Eine solche Notwendigkeit heute anzuerkennen bedeutet aber keinesfalls, dass sich die Sicherheitsphilosophie geändert hat.

Dem Atomrecht liegt grundsätzlich ein dynamisches Verständnis zu dem Maß der erforderlichen Vorsorge zugrunde. Das BVerwG hat dies in der Brunsbüttelentscheidung von 2008 wie folgt ausgedrückt:

„Die Anknüpfung der erforderlichen Schadensvorsorge an den Stand von Wissenschaft und Technik trägt dazu bei, den Schutzzweck des Gesetzes jeweils bestmöglich zu verwirklichen. Dem kann nur durch laufende Anpassung der für eine Risikobeurteilung maßgeblichen Umstände an den jeweils neuesten Erkenntnisstand genügt werden (BVerfGE 49, 89, 137 ff.). Wie die neuere Entwicklung zeigt, hat das Risikopotential im Bereich der auslegungsüberschreitenden Ereignisse zugenommen. Aus der Einfügung der Sicherheitsebene 4 in das gestaffelte Schutzkonzept ergibt sich, dass nach heutigem Stand von Wissenschaft

und Technik auch gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse Vorsorgemaßnahmen verlangt werden. Nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Sicherheitsmaßnahmen können nicht außerhalb des Tatbestands der Schadensvorsorge liegen. Sie lassen sich auch nicht unter den Begriff der "Restrisikominimierung" subsumieren, da das Restrisiko durch einen nicht weiter minimierbaren, "unentrinnbaren" Rest gekennzeichnet ist. Mit dem vom Bundesverfassungsgericht verlangten Konzept des dynamischen Grundrechtsschutzes ist es nicht vereinbar, die tatbestandliche Schadensvorsorge an das statische Konzept der Auslegungsstörfälle zu binden und Maßnahmen gegen Risiken durch auslegungsüberschreitende Ereignisse dem Versagungsermessen zuzuordnen (vgl. Roller, in: 12. Deutsches Atomrechtssymposium, a.a.O. S. 124 ff.)⁴⁶ (BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 – 7 C 39/07 –, BVerwGE 131, 129-147, Rn. 32).

Von einer Änderung der „Sicherheitsphilosophie“ kann nach Auffassung der Kläger danach keinesfalls gesprochen werden, wenn Neuanforderungen – etwa aufgrund eines geänderten Standes von Wissenschaft und Technik – gestellt werden oder wenn aufgrund neuer Erkenntnisse im Bereich von SEWD Neuanforderungen erforderlich werden. Nur wenn es um verschärfte Anforderungen durch eine Neubewertung geht, denen keine neuen objektiven Erkenntnisse zugrunde liegen, kann – wenn überhaupt – von einer Änderung der Sicherheitsphilosophie gesprochen werden (vgl. etwa auch *Raetzke*, Die Veränderungsgenehmigung für Kernkraftwerke nach dem Atomgesetz, 2001, S. 175; *Raetzke/Micklinghoff*, Bestehende Kernkraftwerke und neue Sicherheitsanforderungen – Ein internationaler Vergleich, 2006, S. 8f, 28 f). Im vorliegenden Fall haben jedoch neue Erkenntnisse im Bereich von SEWD gezeigt, dass bestimmte Annahmen falsch und unvollständig sind und deshalb die daraus abgeleiteten Anforderungen nicht den ihnen zugedachten Zweck (praktischer Ausschluss schwerer Unfälle) erfüllen können.

Nach allem steht – entgegen der Auffassung des Beklagten – § 17 Abs. 2 AtG im vorliegenden Fall für einen *actus contrarius* zur Verfügung. Wie noch nachstehend in anderem Zusammenhang dargelegt wird, wäre ein solcher auch verhältnismäßig, denn die Anlage operiert schon seit langem in einem nicht hinnehmbaren Bereich erheblicher Gefährdung.

3. Widerruf nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG

Wollte man, entgegen der vorstehenden Ausführungen unter 2., davon ausgehen, dass hier lediglich von einer nachträglichen Rechtswidrigkeit auszugehen wäre, unterläge die Genehmigung einem *actus contrarius* nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG. Danach ist eine Genehmigung zu widerrufen, wenn eine ihrer Voraussetzungen später weggefallen ist und nicht in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen wird.

a) Wegfall einer Voraussetzung

Der Beklagte verfehlt auch hier mit ihren Ausführungen zu § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG in dem Ablehnungsbescheid das gesetzliche Anforderungsniveau eklatant. Der Beklagte behauptete trotz der vielfältigen Erkenntnissen zur Gefährdung von Nuklearanlagen durch terroristische Angriffe, das weiterhin eine ausreichende Vorsorge im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG gegeben sei.

Das ist jedoch offenkundig verfehlt. Das bereits im Jahr 2002 von der GRS konstatierte Risiko einer Primärleckage mit fraglicher Beherrschung nach einem herbeigeführten Flugzeugabsturz, welches nach dem angefochtenen Bescheid bis heute nicht ausgeräumt ist, stellt offenkundig einen Wegfall einer Genehmigungsvoraussetzung nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG dar. Nach der Why-Entscheidung des BVerwG erschöpft sich Vorsorge im Atomrecht nicht in klassischer Gefahrenabwehr im Sinne des Urteils des PrOVG vom 15. Oktober 1894, PrVB1. 16, 125, 126).

„Vielmehr müssen auch solche Schadensmöglichkeiten in Betracht gezogen werden, die sich nur deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können und daher insoweit noch keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein "Besorgnispotential" besteht. Vorsorge bedeutet des weiteren, daß bei der Beurteilung von Schadenswahrscheinlichkeiten nicht allein auf das vorhandene ingenieurmäßige Erfahrungswissen zurückgegriffen werden darf, sondern Schutzmaßnahmen auch anhand "bloß theoretischer" Überlegungen und Berechnungen in Betracht gezogen werden müssen, um Risiken aufgrund noch bestehender Unsicherheiten oder Wissenslücken hinreichend zuverlässig auszuschließen. Daher ist es im Atom- und Strahlenschutzrecht nicht nur - wie das Berufungsgericht meint - "unerwünscht", sondern im Hinblick auf die in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG getroffene Regelung auch unerlaubt, "exakt bis an die Gefahrengrenze zu gehen"; dies gilt sowohl für den Kollektiv- als auch für den Individualschutz. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die in Rede stehende Vorschrift vom Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge gesprochen (vgl. BVerfGE 49, 89 (143) und 53, 30 (58/59)). Gefahren und Risiken müssen, wenn die erforderliche Vorsorge im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG getroffen sein soll, praktisch ausgeschlossen sein; das insoweit erforderliche Urteil hat sich am "Stand von Wissenschaft und Technik" zu orientieren. Unsicherheiten bei der Risikoermittlung und Risikobewertung ist nach Maßgabe des sich daraus ergebenden Besorgnispotentials durch hinreichend konservative Annahmen Rechnung zu tragen; dabei darf die Genehmigungsbehörde sich nicht auf eine "herrschende Meinung" verlas-

sen, sondern muß alle vertretbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse in Erwägung ziehen.“

(BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 1985 – 7 C 65/82 –, BVerwGE 72, 300-332, Rn. 37)

Anstatt diesen Maßstab zur Beurteilung der Frage heranzuziehen, ob eine Genehmigungsvoraussetzung entfallen ist, flüchtet sich der Beklagte in allgemeine Ausführungen zum Grundschutz des KKG gegen eine schnell fliegende Militärmaschine (Anlage K 7, S. 12) nach der RSK-Leitlinie sowie in Ausführungen zu angeblich intensiven Einbindung des Landes in die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundes und der übrigen Länder (Anlage K 7, S. 13). Den Verwaltungsvorgängen lässt sich zunächst nichts dafür entnehmen, dass diesen Ausführungen des Beklagten zu angeblichen Einbindung des Beklagten in einen übergreifenden Diskurs zwischen Bund und Ländern irgendein Realitätsgehalt zukommt. Tatsächlich hat sich das „ewige“ Gespräch des Beklagten mit dem Bund und den übrigen Bundesländern in Bezug auf anlagenbezogene Maßnahmen seit dem 11. September 2001 auf Aktivitätsvermeidung bzw. rein symbolische Akzentsetzungen wie das VGB-Konzept (Vernebelung) reduziert, wie bereits früher zutreffend analysiert wurde (siehe *Berger*, Vom Restrisiko zum Alptraum – der Umgang mit möglichem Nuklearterror, *Leviathan* 2005, 337 ff, bereits vorgelegt als Anlage K 18).

Genau auf die von Berger analysierten Muster der Verdrängung, Ausblendung und des Handlungsaufschubs lässt sich auch die neuerliche Erkenntnis der schleswig-holsteinischen Aufsichtsbehörden zurückführen, wonach die Erforderlichkeit baulicher Maßnahmen nicht vorschnell ausgeschlossen werden dürfe und dass insoweit Erkenntnislücken zunächst zu schließen seien, bevor konkrete bauliche Maßnahmen erwogen würden (Vermerk vom 01.08.2014, S. 16 = Bl. 227)). In Ansehung des Umstandes, dass die höchst alarmierenden Feststellungen der GRS von 2002 und der ILK von 2003 zwischenzeitlich 14 bzw. 13 Jahre (!) alt sind, können die Ausführungen des Beklagten nur als gänzlich unbrauchbar angesehen werden. Für die Kläger steht gerade auch vor dem Hintergrund des dürftigen Vorbringens des Beklagten fest, dass mit der sachverständigen und bis heute nicht ausgeräumten Feststellung der GRS, dass eine Primärleckage mit fraglicher Beherrschung nach einem herbeigeführten Flugzeugabsturz droht, eine entscheidende Genehmigungsvoraussetzung entfallen ist.

b) Keine Abhilfe in angemessener Zeit

Der Antrag des Klägers zu 3. liegt seit dem 12.12.2001 bei dem Beklagten vor und der Beklagte hat offenbar nichts Durchgreifendes zustande gebracht, was den Schutz der Kläger in Bezug auf das höchst besorgniserregende Risiko erhöht hätte. Damit steht fest, dass eine Abhilfe in „angemessener Zeit“ nicht geschaffen worden ist. Die Kläger müssen sich als Drittbetroffene nicht entge-

gehalten lassen, dass der Beklagte im Hinblick auf das bereits im Jahr 2002 identifizierte Risiko weitgehend untätig geblieben ist. Die Vorschrift verlangt lediglich, dass „nicht in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen wird“. Wenn Aufsichtsbehörde noch im Jahr 2014 (Bl. 234) konstatieren, ob „und inwieweit dem Bedrohungsszenario eines gezielten Flugzeugabsturzes im Wege nachträglicher Auflagen begegnet werden kann, bedarf indes zunächst noch weiterer Aufklärung“, stellt dies ein Armutszeugnis sondergleichen dar.

Im Übrigen ist aber auch eine Abhilfe nicht möglich, weil die nachträgliche Ertüchtigung der Anlage dahingehend, dass sie auch dem Absturz eines großen Verkehrsflugzeugs vom Typ A 380 ohne eine Kernschmelze standhalten könnte, einen Aufwand auslösen würde, der einem Neubau gleich käme.

Da die Anlage sich bereits seit vielen Jahren im Gefahrenspektrum (dazu unter 4.) bewegt, ist das Ermessen insoweit auch auf Null reduziert.

4. Widerruf nach § 17 Abs. 5 AtG

Schließlich liegen hier auch die Voraussetzungen für einen Pflichtwiderruf nach § 17 Abs. 5 AtG vor.

Der Beklagte zieht sich insoweit – wie schon zu § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG – im Wesentlichen auf Scheinaktivitäten (Tarnschutzsystem), allgemein staatliche Maßnahmen, die für sich genommen die gebotene Vorsorge nicht zu substituieren vermögen, sowie nachlaufende Aktivitäten zur Schadensbegrenzung (Werksfeuerwehr etc.) zurück (Anlage K 7, S. 13). Wenn ausgeführt wird, sie müsse

„darzustellen, welche möglichen Gefahren ihr neu bekannt geworden sind und welche Ermittlungsschritte sie unternommen hat, um eine sachgerechte Prognose zu bilden, die das bisherige Wissen und die neu hinzutretenden Fakten einbeziehen“ (Anlage K 7, S. 16),

macht dies die Kläger sprachlos. Denn in der Tat wäre es interessant gewesen, den Ausführungen des Beklagten oder auch seinen Verwaltungsvorgängen insoweit etwas Substantielles zu entnehmen. Offenbar hat er jedoch nichts dergleichen seit dem 11. September 2001 vorzuweisen, obwohl die terroristische Bedrohung kontinuierlich gewachsen ist.

a) Erhebliche Gefährdung

Ausgangspunkt muss die Frage sein, wie der Begriff der „erheblichen Gefährdung“ i.S.v. § 17 Abs. 5 AtG zu verstehen ist. In der Tat gibt es hier, insoweit sind die Ausführungen des Beklagten zutreffend, einen Dissens zwischen der Rechtsprechung des VGH-Hessen und das OVG Schleswig. Zu Unrecht geht

der Beklagte allerdings davon aus, dass nach beiden Auffassungen eine „erhebliche Gefährdung“ zu verneinen wäre. Es verhält sich genau umgekehrt. Nach beiden Auffassungen ist eine „erhebliche Gefährdung“ zu bejahen.

Das OVG Schleswig hat den Begriff der „erheblichen Gefährdung“ wie folgt konkretisiert:

„Im Interesse einer umfassenden Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG müssen (...) auch solche Schadensmöglichkeiten in Betracht gezogen werden, die sich nur deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können und daher insoweit noch keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotential, besteht. Zu berücksichtigen ist also mit anderen Worten auch im Rahmen des § 17 Abs. 5 AtG jede Gefährdung, die das bei der Genehmigung angenommene, nach dem Maßstab praktischer Vernunft zu tolerierende Restrisiko erheblich übersteigt“ (OVG Schleswig, Urteil vom 03.11.1999, 4 K 26/95, juris, Rdnr. 156; ebenso *Haedrich*, Atomgesetz, Kommentar, 1984, § 17 Rn. 14, sowie *Schneider*, a.a.O.).

Gemessen an diesen Maßstäben kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Betriebsgenehmigung für das Atomkraftwerk Grohnde zu widerrufen ist. Es besteht nach Auffassung der maßgeblichen Fach- und Sicherheitsbehörden ein klar erkannter, anlagenbezogener Schutzbedarf für Nuklearanlagen im Hinblick auf mögliche terroristische Angriffe. Dem Reaktor droht im Falle eines herbeigeführten Flugzeugabsturzes eine Kernschmelze in Folge einer Primärleckage.

Ein herbeigeführter Flugzeugabsturz stellt nach inzwischen herrschender Rechtsprechung kein Restrisiko dar. Effektive anlagenbezogene Maßnahmen in Bezug auf den herbeigeführten Flugzeugabsturz oder andere SEWD-Szenarien sind bei Grohnde nicht getroffen worden. Das von dem Beklagten hervorgehobene Tarnschutzsystem stellt eine Scheinaktivität dar. Es besteht – behördlich bestätigt – sogar eine „geringe Wahrscheinlichkeit“ terroristischer Angriffe auf Nuklearanlagen. Wegen des potentiell katastrophalen Schadensausmaßes eines solchen Angriffs, insbesondere mit einem Flugzeug, begründet bereits die zu konstatierende „geringe Wahrscheinlichkeit“ eines solchen Angriffs einen Widerrufsanspruch nach § 17 Abs. 5 AtG. Im technischen Sicherheitsrecht, insbesondere auch im Atomrecht, ist allgemein anerkannt, dass die Schadensgröße maßgeblich die erforderliche Wahrscheinlichkeit bestimmt. Je schwerer die Schadenskomponente wiegt, desto geringere Anforderungen sind an den Grad der Wahrscheinlichkeit zu stellen (vgl. etwa *Nolte*, Rechtliche Anforderungen an die technische Sicherheit von Kernanlagen, 1984, S. 53/54). Danach reicht

die erkannte „geringe Wahrscheinlichkeit“ allemal aus, um einen Widerrufsanspruch nach § 17 Abs. 5 AtG auszulösen.

Deshalb liegt hier auch auf Basis der Rspr. des HessVGH, der von dem klassischen polizeirechtlichen Gefahrenbegriff ausgeht, eine erhebliche Gefährdung vor. Gefahr bedeutet nach allgemeinem Polizeirecht die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts. Welcher Grad an Wahrscheinlichkeit erforderlich ist, hängt davon ab, welche Rechtsgüter gefährdet werden und welches Schadensausmaß droht. Wenn Gefahren für die hochrangigen Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit in Rede stehen, dürfen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadens keine überzogenen Anforderungen gestellt werden; es genügt, dass die Möglichkeit von Schäden an diesen Rechtsgütern realistischerweise nicht ausgeschlossen werden kann (so etwa zum AKG BVerwG, Urteil vom 31. Mai 2012 – 3 A 1/11 –, Rn. 31, juris). Diese Voraussetzungen liegen hier eindeutig vor, denn es besteht bereits eine geringe Wahrscheinlichkeit eines terroristischen Angriffs auf ein Atomkraftwerk im modus operandi des 11. September 2001.

Wie der Beklagte in Ansehung der vorliegenden sachverständigen Einschätzungen bei einem herbeigeführten Flugzeugabsturz eine „erhebliche Gefährdung“ zu relativieren sucht, kann man nur als abenteuerlich bezeichnen. Konkrete Hinweise auf Anschläge beziehungsweise Anschlagplanungen, etwa bei örtlichen Polizeibehörden sind keinesfalls erforderlich, wie die Ausführungen des Beklagten suggerieren (Anlage K 7, S. 17 f). Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung ist nicht eine diffuse aktuelle Hinweislage, sondern vielmehr mittel- und langfristig zu unterstellende terroristische Bedrohungslagen (dazu auch *Vorwerk*, Schutz vor Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 12. ATRS, S. 237, 240).

Nach Auffassung der Kläger liegt aufgrund der gewachsenen terroristischen Bedrohung sowie dem potentiell katastrophalen Schadensausmaß inzwischen klar erkennbar eine Gefahr/erhebliche Gefährdung vor, die das bei der Genehmigung angenommene Restrisiko ganz erheblich übersteigt.

b) Keine Abhilfe durch Auflage in angemessener Zeit

Der Widerrufsanspruch wird auch nicht durch das Erfordernis vereitelt, dass er prinzipiell erst zum Zuge kommen kann, wenn in „angemessener Zeit“ keine Abhilfe im Wege einer „nachträglichen Auflage“ geschaffen wird. Denn nach zutreffender Auffassung ist der insoweit durch § 17 Abs. 5 AtG gewährte Reaktionszeitraum längst verstrichen. An das Erfordernis der „angemessenen Zeit“ sind strenge Anforderungen zu stellen. Der Zeitraum, in dem Abhilfe durch Auflagen möglich ist, darf angesichts der Tatsache, dass von der Anlage Gefahren für die Gesundheit oder gar das Leben von Menschen ausgehen, kei-

nesfalls großzügig bemessen werden (so völlig zutreffend *Berendes*, Nachträgliche Auflagen im Atomrecht, 1996, S. 99).

Die Kläger machen den Anspruch auf Widerruf bereits seit dem 13.12.2001 geltend. Schon der tatsächliche Zeitablauf von 2001 bis heute zeigt, dass hier der Erlass nachträglicher Auflagen und deren Umsetzung offenkundig nicht in angemessener Zeit möglich sind. Deshalb scheidet hier eindeutig ein Zuwarten auf Abhilfe i.S. des § 17 Abs. 5 AtG aus. Seit 2001 sind die Kläger in rechtswidriger Weise gezwungen, ein ungeschütztes Kernkraftwerk in ihrer Nachbarschaft zu dulden, und zwar ohne dass wirksame Abhilfe konkret in Aussicht steht. Wie bereits in der Antragsschrift ausgeführt wurde, haben zudem Gutachtergremien wie die ILK festgestellt, dass ein nachträglicher Schutz von Kernanlagen in Bezug auf die Risiken im Zusammenhang mit SEWD aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nicht machbar ist. Auch dem Vermerk der schleswig-holsteinischen Atomaufsicht vom 01.08.2014 lässt sich entnehmen, dass diese erhebliche Zweifel an der Möglichkeit verhältnismäßiger Auflagen hegt, die geeignet sein könnten, die Anlage aus dem Bereich der Gefährdung zu bringen könnten (S. 15 f = Bl. 226 f).

Nach Auffassung der Kläger liegt der Fall einer unheilbar fehlerhaften Anlage vor, da mit einer andauernden schwerwiegenden Diskrepanz zwischen formeller und materieller Rechtslage gerechnet werden muss. Die Anlage ist „unheilbar“ fehlerhaft, wenn sie objektiv nicht mehr aus dem Bereich der erheblichen Gefährdung herausgebracht werden kann (*Scheuten*, Sicherheitsstandards in der Restlaufzeit von Kernkraftwerken, in: 10. AtRS, S. 207, 228). Nachträgliche bauliche Änderungen oder sonstige Änderungen, die mit verhältnismäßigem Aufwand geeignet wären, die Anlage aus dem Bereich der erheblichen Gefährdung herauszuführen, sind nicht ersichtlich.

Anstatt sich hinter ihrem jahrzehntelangen Unvermögen zu verschanzen, müsste sich der Beklagte nur dieser Auffassung anschließen, um wieder handlungsfähig zu werden. Die Kläger sind jedenfalls nicht bereit, die Untätigkeit des Beklagten weiter hinzunehmen.

5. Nachträgliche Auflagen

Der nur höchst hilfswese geltend gemachte Verpflichtungsanspruch auf Erlass nachträglicher Auflagen stützt sich auf § 17 Abs. 1 AtG.

Auch die diesbezüglichen Ausführungen des Beklagten in dem Ablehnungsbescheid sind an Dürftigkeit kaum zu überbieten. Zunächst wird angedeutet, dass bei der Ermessensausübung, wenn baulich-technische und organisatorische Maßnahmen in Rede stehen, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten wäre (Anlage K 7, S. 19). Das ist schon im Ansatz verfehlt. Soweit tatbestandlich eine „erhebliche Gefährdung“ vorliegt, ist das Entschließungsermes-

sen „auf Null“ reduziert. Eine nachträgliche Auflage ist dann „kategorisch geboten“ (*Roller*, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, 1994, S. 121/122).

Das Problem liegt nicht darin, dass der Beklagte aus Gründen der Verhältnismäßigkeit an dem Erlass einer nachträglichen Auflage gehindert wäre, sondern dass diese hier erkennbar nicht zureichend wäre. Offenbar glaubt auch der Beklagte nicht daran, dass sich die Anlage noch mit verhältnismäßigem Aufwand aus dem Bereich der erheblichen Gefährdung bringen lässt. Solche Zweifel lassen sich jedenfalls dem Vermerk der schleswig-holsteinischen Atomaufsicht vom 01.08.2014 (S. 15 ff = Bl. 226 f) entnehmen, den sich der Beklagte offenbar zu Eigen gemacht hat. Immerhin wird dort der Vorschlag gemacht, der Betreiberseite aufzugeben, eine ingenieurmäßige Abschätzung der Auswirkungen eines gezielten Absturzes eines Airbus A 380 vorzunehmen. Was aus diesem Vorschlag geworden ist, entzieht sich der Kenntnis der Kläger.

Es wird darum gebeten,

dem Beklagten aufzugeben, insoweit Auskunft über seine eigenen diesbezüglichen Aktivitäten zu erteilen und ggfs. die hierbei entstandenen Unterlagen vorzulegen.

Im Übrigen verschanzt sich der Beklagte in seinem Ablehnungsbescheid ein weiteres Mal hinter seinem Unvermögen und Unwissen, etwa wenn ausgeführt wird, dass derzeit keine Aussage getroffen werden könne, ob und welche Maßnahmen in Betracht kämen, „da zunächst zu ermitteln wäre, ob und ggfs. welche Maßnahmen (baulich-technische oder organisatorischen) in Betracht kämen (...) um ausreichenden Schutz vor SEWD zu gewährleisten“ (Anlage K 7, S. 19).

6. Verletzung von Rechten der Kläger

Der angefochtene Versagungsbescheid verletzt die Kläger, soweit dies erforderlich ist, auch in eigenen Rechten. Die maßgeblichen Vorschriften des § 17 AtG, auf denen die vorliegende Klage aufsetzt, sind allesamt drittschützend. Den Klägern steht ein Anspruch auf Rücknahme/Widerruf der Betriebsgenehmigung zur Seite.

Wie durch Vorlage des Gutachtens der sachverständigen Diplomphysikerin Becker (Anlage K 12) belegt wird, müssen die Kläger im Falle eines erfolgreichen terroristischen Angriffs mit letalen Folgen, bzw. schwerwiegenden Gesundheitsschäden und Evakuierung rechnen. Das Gutachten belegt, wie bereits ausgeführt wurde, eine erhebliche Überschreitung der in Ansatz gebrachten Eingreifrichtwerte (Rahmenempfehlungen für den Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen), mittels derer die Schutzziele im Bereich

von SEWD konkretisiert werden. Erst recht überschritten werden die sog. Störfallplanungswerte nach § 49 StrlSchV. Nach Auffassung der Kläger ist das von dem Beklagten in Ansatz gebrachte, auf den Rahmenempfehlungen basierende Maß des Schutzes nicht einmal plausibel, denn das Schutzziel liegt dadurch deutlich niedriger als nach dem Störfallvorsorgekonzept bei der Auslegung kerntechnischer Anlagen.

Das BVerwG hat in der sog. „Werkschutzentscheidung“ ausgesprochen, das Gefahren und Risiken durch Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter i.S.v. § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG gleichermaßen praktisch ausgeschlossen sein müssen, wie im Bereich von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und dass das Gefährdungspotential, um dessen uneingeschränkte Beherrschung es dem Gesetzgeber in § 7 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 AtG geht, ein und dasselbe sei (BVerwG, Urteil vom 19.01.1989 - 7 C 31/87, BVerwGE 81, 185, 191/192). Damit hat das BVerwG einen einheitlichen Schutzstandard etabliert, dessen Relativierung durch die „Rahmenempfehlungen für den Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen“ sich verbietet.

Es wird nochmals darum gebeten, dem Verfahren zeitnah Fortgang zu geben.

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit