

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

(Siebzehntes AtG-ÄnderungsG)

A. Problem und Ziel

Der vorliegende Gesetzesentwurf konkretisiert auf dem Gebiet der nuklearen Sicherung kerntechnischer Anlagen und Tätigkeiten den Tatbestand Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (SEWD).

Ein wesentliches Element der atomrechtlichen Genehmigungstatbestände ist der Nachweis, dass der erforderliche Schutz gegen SEWD gewährleistet ist. Der erforderliche Schutz gegen SEWD ist ein ausfüllungsbedürftiger Tatbestand. Die Rechtsprechung hat anerkannt, dass für die schwierige und notwendigerweise mit zahlreichen Unsicherheiten behaftete Beurteilung des erforderlichen Schutzes gegen SEWD die Exekutive mit einer Vielzahl von Sachverständigen, insbesondere für Terrorismusabwehr und Kerntechnik, besonders gerüstet ist. Nach dieser jahrzehntelangen gefestigten Rechtsprechung sind im Atomrecht sowohl die Verantwortung für die Risikoermittlung und -bewertung (Identifikation der vorsorgerelevanten Szenarien) als auch die konkrete Ausgestaltung des erforderlichen Schutzes gegen SEWD Aufgabe der zuständigen Fachbehörden und unterliegen einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung (atomrechtlicher Funktionsvorbehalt der Exekutive). Der atomrechtliche Funktionsvorbehalt zugunsten der zuständigen Fachbehörden „betrifft vor allem den Inhalt der Risikoabschätzung, der letztlich nur politisch verantwortet werden kann“ (BVerwG, Urteil vom 22.3.2012 - 7 C 1/11 -, zitiert nach juris, Rn. 20).

In jüngeren Entscheidungen haben die Gerichte zwar an die Rechtsprechung zum Funktionsvorbehalt der Exekutive angeknüpft. Die Entscheidungen warfen aber Fragen zu Inhalt und Grenzen des Funktionsvorbehalts auf. Da die zuständigen Genehmigungsbehörden aus rechtsverbindlichen und in der Natur der Sache liegenden Geheimschutzverpflichtungen in diesem Bereich die getroffenen Erwägungen und Maßnahmen in den gerichtlichen Verfahren nicht vollständig offenlegen können, tendieren die Gerichte dazu, trotz des anerkannten Funktionsvorbehalts der Exekutive eigene fachliche Bewertungen an die Stelle der Bewertungen der Behörden und deren Sachverständigen zu setzen. Dies erschwert eine Verteidigung zutreffender Genehmigungsentscheidungen vor Gericht.

Dies birgt unter anderem die Gefahr, dass völkerrechtliche Verpflichtungen zur Rücknahme von Wiederaufarbeitungsabfällen aus dem Ausland nicht eingehalten werden können. Ein solcher Zustand widerspräche dem Verursacherprinzip, würde Zweifel in den betroffenen Staaten an der Verlässlichkeit von völkerrechtlichen Zusagen Deutschlands wecken und wäre dauerhaft nicht hinnehmbar.

Der Gesetzesentwurf konkretisiert daher das Atomgesetz im Wesentlichen durch

- gesetzliche Regelungen im Bereich der nuklearen Sicherung auf der Ebene des Atomgesetzes und
- gesetzliche Verankerung des atomrechtlichen Funktionsvorbehalts im Atomgesetz.

Durch die gesetzliche Normierung des atomrechtlichen Funktionsvorbehalts der Exekutive im Atomgesetz wird dieser gestärkt und die Verteidigung zutreffender Genehmigungsentscheidungen vor Gericht gesichert. Damit wird die Zielsetzung erreicht, eine abschließende gerichtliche Bewertung trotz eingeschränkter Aktenvorlage möglich zu machen. Zudem werden durch eine solche Regelung verfassungsrechtliche Risiken vermieden.

Zur Klarstellung des atomrechtlichen Regelwerks werden bereits bestehende untergesetzliche Regelungen auf dem Gebiet der nuklearen Sicherung nunmehr auf der Ebene des Atomgesetzes geregelt.

B. Lösung

Das Atomgesetz wird durch die in jahrzehntelanger Praxis entwickelten und bewährten Grundlagen des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter, einschließlich des atomrechtlichen Funktionsvorbehaltes der Exekutive, auf Gesetzesebene konkretisiert und klargestellt.

C. Alternativen

Keine. Vor dem Hintergrund der jüngeren ober- und höchstgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Klarstellung der Grundlagen der nuklearen Sicherung auf Gesetzesebene geboten.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für Bund und Länder fallen durch dieses Gesetz keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand an.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es werden keine Pflichten für Bürgerinnen und Bürger neu eingeführt, geändert oder aufgehoben.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Gesetzesentwurf begründet keine neuen oder zusätzlichen Pflichten der Genehmigungsinhaber, sondern bringt die bereits existierende Praxis, begründet durch das untergesetzliche Regelwerk, auf formell gesetzliche Ebene.

Es besteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, so dass es keiner kompensierenden Maßnahme im Rahmen der „One in, one out – Regel“ bedarf.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Bund

Der Gesetzesentwurf begründet keine zusätzlichen oder geänderten Pflichten, sondern stellt bereits geltendes Recht klar.

Länder

Für den Vollzug des Fünften Abschnitts des Atomgesetzes „Nukleare Sicherung“ in Bundesauftragsverwaltung entstehen den Ländern keine Kosten für Mehraufwendungen, da lediglich die bislang im untergesetzlichen Regelwerk geregelte Verwaltungspraxis der Länder auf formell-gesetzlicher Ebene geregelt wird.

Kommunen

Erfüllungsaufwand bei Kommunen ist mangels dortiger Vollzugsaufgaben nicht gegeben.

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten, wie zum Beispiel durch Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Referentenentwurf des BMU

Siebzehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Atomgesetzes

Das Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch [...] geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 2 Absatz 3a wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 3 wird nach den Wörtern „die Aufbereitung von Bodenschätzen im Sinne des Bundesberggesetzes“ der Punkt durch ein Semikolon ersetzt.
- b) Folgende Nummer 4 wird angefügt:

„4. nukleare Sicherung: die Gewährleistung des Schutzes von kerntechnischen Anlagen und Tätigkeiten gegen die zu unterstellenden Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter zur Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit, um Leben und Gesundheit vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen.“

2. § 9b Absatz 5 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 1 Satz 2 werden die Wörter „kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz“ durch die Wörter „nukleare Sicherheit und den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter sowie den Strahlenschutz“ ersetzt.
- b) In Nummer 3 Satz 2 wird die Angabe „Nummer 2“ durch die Angabe „Nummer 3“ ersetzt.

3. § 17 Absatz 3 Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

„4. auch nach Setzung einer angemessenen Nachfrist ein ordnungsgemäßer Nachweis nach § 9a Abs. 1a bis 1e nicht vorgelegt wird oder auch nach Setzung einer angemessenen Nachfrist keine Ergebnisse der nach § 19a Abs. 1 durchzuführenden Überprüfung und Bewertung der nuklearen Sicherheit und des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter vorgelegt werden.“

4. § 19a Absatz 1 bis 3 wird wie folgt gefasst:

„(1) Wer eine Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität betreibt, hat eine Überprüfung und Bewertung der nuklearen Sicherheit und des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter der Anlage durchzuführen und auf deren Grundlage die nukleare Sicherheit und den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter der Anlage kontinuierlich zu verbessern. Die Ergebnisse dieser Überprüfung und Bewertung sind bis zu dem in Anlage 4 zu diesem Gesetz genannten Datum, soweit dieses nach dem 27. April 2002 liegt, der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Jeweils alle zehn Jahre nach dem in Anlage 4 genannten Datum sind die Ergebnisse einer erneuten Überprüfung und Bewertung vorzulegen.

(2) Die Pflicht zur Vorlage der Ergebnisse einer Überprüfung und Bewertung der nuklearen Sicherheit und des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder

sonstige Einwirkungen Dritter entfällt, wenn der Genehmigungsinhaber gegenüber der Aufsichtsbehörde und der Genehmigungsbehörde verbindlich erklärt, dass er den Leistungsbetrieb der Anlage spätestens drei Jahre nach den in Anlage 4 genannten Terminen endgültig einstellen wird. Die Berechtigung zum Leistungsbetrieb der Anlage erlischt zu dem Zeitpunkt, den er in seiner Erklärung nach Satz 1 benannt hat. Die Sätze 1 und 2 gelten im Falle des Absatzes 1 Satz 3 entsprechend.

(3) Wer eine sonstige kerntechnische Anlage nach § 2 Absatz 3a Nummer 1 betreibt, hat alle zehn Jahre eine Überprüfung und Bewertung der nuklearen Sicherheit und des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter der jeweiligen Anlage durchzuführen und die nukleare Sicherheit und den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter der Anlage kontinuierlich zu verbessern. Die Ergebnisse der Überprüfung und Bewertung sind der Aufsichtsbehörde vorzulegen.“

5. § 21 Absatz 1 Nummer 6 wird wie folgt gefasst:

„– „für die Prüfung der Ergebnisse der Überprüfung und Bewertung nach § 19a Absatz 1 sowie für die Prüfung der Ergebnisse der Überprüfung und Bewertung nach § 19a Absatz 3.“

6. In § 24 Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „nach dem Zweiten Abschnitt“ durch die Wörter „nach diesem Gesetz“ ersetzt.

7. Nach § 40 wird folgender Abschnitt eingefügt:

„Fünfter Abschnitt
Nukleare Sicherung

§ 41

Integriertes Sicherungs- und Schutzkonzept

Die nukleare Sicherung zum Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter umfasst Sicherungsmaßnahmen des Genehmigungsinhabers der kerntechnischen Anlage oder Tätigkeit (erforderlicher Schutz) sowie Schutzmaßnahmen des Staates. Die Maßnahmen sind aufeinander abzustimmen.

§ 42

Schutzziele der nuklearen Sicherung

Ziele der Maßnahmen nach § 41 für den Schutz kerntechnischer Anlagen und Tätigkeiten gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter sind die Verhinderung

1. der Freisetzung oder Entwendung von Kernbrennstoffen oder ihrer Folgeprodukte in erheblichen Mengen und der missbräuchlichen Nutzung ionisierender Strahlung und
2. der Entwendung von Kernbrennstoffen in Mengen, die zur Herstellung einer kritischen Anordnung ausreichen.

§ 43

Umfang des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter

(1) Der Genehmigungsinhaber stellt den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter nach § 4 Absatz 2 Nummer 5, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6 Absatz 3 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 4, § 7 Absatz 2 Nummer 5, § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 5, § 9 Absatz 2 Nummer 5 und § 9b Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1 sowie § 9b Absatz 1a Satz 2, jeweils in Verbindung mit § 7 Absatz 2 Nummer 5, durch präventive und reaktive Maßnahmen sicher. Diese Maßnahmen umfassen bauliche und sonstige technische sowie personelle und organisatorische Maßnahmen. § 7c Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Nummer 1, 2 und 3 gilt entsprechend.

(2) Maßnahmen der nuklearen Sicherheit und des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter sind aufeinander abzustimmen.

§ 44

Funktionsvorbehalt

(1) Die zu unterstellenden Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter werden nach dem Stand der Erkenntnisse der zuständigen Behörden festgelegt (Lastannahmen). Grundlage für den Stand der Erkenntnisse nach Satz 1 sind die Gefährdungsbewertungen der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder.

(2) Ausgehend von den Lastannahmen werden allgemeine sowie anlagentyp- und tätigkeitsspezifische Anforderungen und Maßnahmen für den erforderlichen Schutz der kerntechnischen Anlagen und Tätigkeiten in Richtlinien für den Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (SEWD-Richtlinien) festgelegt. Der erforderliche Umfang der Anforderungen und Maßnahmen nach Satz 1 wird unter Berücksichtigung des Gefahrenpotenzials der kerntechnischen Anlage oder Tätigkeit bestimmt. Bei der Festlegung von Anforderungen und Maßnahmen nach Satz 1 ist eine effektive Folgedosis von 100 mSv bis zum 70. Lebensjahr als Summe von Inhalation und sieben Tagen äußerer Bestrahlung als Richtwert zugrunde zu legen. Die Methode zur Berechnung dieser effektiven Folgedosis ist in einer Richtlinie nach Satz 1 festzulegen.

(3) Der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter nach § 4 Absatz 2 Nummer 5, § 5 Absatz 5, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6 Absatz 3 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 4, § 7 Absatz 2 Nummer 5, § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 5, § 9 Absatz 2 Nummer 5 und § 9b Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1 sowie § 9b Absatz 1a Satz 2, jeweils in Verbindung mit § 7 Absatz 2 Nummer 5, ist gegeben, wenn dieser nach der Bewertung der Genehmigungs- oder Aufsichtsbehörde durch die in der Genehmigung festgelegten Maßnahmen gegen die nach Absatz 1 zu unterstellenden Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter sichergestellt ist.

8. [Der bisherige Abschnitt 5 wird Abschnitt 6 und beginnt nach § 44.](#)
9. [Der bisherige Abschnitt 6 wird Abschnitt 7.](#)

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

1. Geltungsbereich

Ein wesentliches Element der atomrechtlichen Genehmigungstatbestände für kerntechnische Anlagen und Tätigkeiten im Atomgesetz ist der Nachweis, dass der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (SEWD) gewährleistet ist, § 7 Absatz 2 Nummer 5, § 7 Absatz 3 i.V.m. Absatz 2 Nummer 5, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6 Absatz 3 i.V.m. Absatz 2 Nummer 4, § 4 Absatz 2 Nummer 5, § 9 Absatz 2 Nummer 5 sowie § 9b Absatz 1a und Absatz 4 i.V.m. § 7 Absatz 2 Nummer 5.

Dieser atomrechtlich geforderte Schutz gegen SEWD weist sowohl einige Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede zu der ebenfalls als Genehmigungsvoraussetzung ausgestalteten erforderlichen Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der kerntechnischen Anlage oder die Ausübung einer Tätigkeit auf.

2. Unterschied zwischen der Schadensvorsorge gegen das Betriebsrisiko und dem Schutz gegen SEWD

Der Antragsteller muss in den oben genannten atomrechtlichen Verfahren nachweisen, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der kerntechnischen Anlage oder die jeweilige Tätigkeit getroffen ist. Diese Genehmigungsvoraussetzung betrifft das von der kerntechnischen Anlage oder Tätigkeit selbst ausgehende Risiko. Die zu treffende Vorsorge dient dem Schutz vor diesem Risiko und wird durch ein Zusammenwirken technischer, personeller und organisatorischer Sicherheitsmaßnahmen gewährleistet.

Die Auswahl zu unterstellender Störfälle im Bereich der nuklearen Sicherheit erfolgt sowohl auf Grund deterministischer als auch probabilistischer Erwägungen auf der Grundlage des Standes von Wissenschaft und Technik. Die Eintrittswahrscheinlichkeit der zu unterstellenden Störfälle lässt sich dabei in nachvollziehbarer Weise berechnen und überprüfen. Ein Genehmigungsinhaber kann – vereinfacht gesprochen und innerhalb der Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens – mit einer bestimmaren Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass Szenario B nicht eintritt, wenn Maßnahme A getroffen ist.

Im Gegensatz hierzu zielt der Schutz gegen SEWD nicht auf den Schutz vor dem von der kerntechnischen Anlage oder der Tätigkeit selbst ausgehenden Gefahrenpotenzial, sondern auf den Schutz vor einem Missbrauch dieses Gefahrenpotenzials zu kriminellen oder terroristischen Zwecken.

Während das Risiko von Stör- und Unfällen allein von der Existenz und dem Betrieb der kerntechnischen Anlage oder der Ausübung der Tätigkeit ausgeht, wird das Risiko von SEWD durch vorsätzliches und unbefugtes Handeln Dritter gesetzt. Der Genehmigungsinhaber hat keinen Einfluss auf die Eintrittswahrscheinlichkeit eines solchen Handelns. Das Risiko von SEWD hat „seine Ursache in der allgemeinen politischen Lage und der in der Gesellschaft sich bildenden Kriminalität, nicht aber in dem Betrieb oder in der Existenz des gefährdeten Objekts“ (Ossenbühl, Eigensicherung und hoheitliche Gefahrenabwehr, Stuttgart 1981, S. 26; so auch BVerwG, Urteil vom 19.1.1989 – 7 C 31/87 –, zitiert nach juris, Rn. 14 m.w.N.).

Dem Genehmigungsinhaber ist das Risiko von SEWD nicht alleinig zuzurechnen, da er nicht primärer Verursacher dieses Risikos ist. Er leistet gleichwohl insofern einen Beitrag zu diesem Risiko, als er durch die von ihm betriebene kerntechnische Anlage oder durchgeführte Tätigkeit Dritten potentiell ermöglicht das Gefahrenpotenzial der kerntechnischen

Anlage oder Tätigkeit zur Herbeiführung eines Schadens gezielt zu missbrauchen. Diese Risikoerhöhung ist dem Genehmigungsinhaber zuzurechnen.

Die Abschätzung des Risikos im Bereich der nuklearen Sicherung ist dabei schwieriger als im Bereich der nuklearen Sicherheit, da das Risiko maßgeblich vom Willen Dritter und deren krimineller Energie abhängt. Dieses Willenselement verhindert die Berechnung von Eintrittswahrscheinlichkeiten, wie sie im Bereich der Sicherheit möglich ist. So ist beispielsweise die erkenntnisbasierte abschließende Unterstellung hinsichtlich Tätern, Tatmodalitäten und Tatmitteln denklogisch auch immer mit der Möglichkeit einer Abweichung nach oben und somit mit einer theoretisch höheren Gefährdung als unterstellt verbunden.

Dementsprechend unterscheidet sich die Sicherungskonzeption auch grundlegend von der technischen Sicherheitskonzeption. Während – wie oben beschrieben – den zu unterstellenden Störfallszenarien technische und wissenschaftliche Erkenntnisse zu Grunde liegen, basieren im Bereich der nuklearen Sicherung die zu unterstellenden Bedrohungen auf den fachlichen Erkenntnissen der zuständigen Behörden, die die Gefährdungsbewertungen der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder zu Grunde legen.

3. Verantwortlichkeit des Staates und des Genehmigungsinhabers

Der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist auch im Hinblick auf kerntechnische Anlagen und Tätigkeiten hoheitliche Aufgabe des Staates. Dementsprechend ist die Abwehr terroristischer Gefahren vorrangig eine staatliche Aufgabe (vgl. BVerwG, Urteil vom 10.4.2008 – 7 C 39/07 –, zitiert nach juris, Rn. 17). Hiervon geht auch die amtliche Begründung zum Atomgesetz aus: „Soweit dieser Schutz nicht von der Polizei übernommen werden muss, obliegt es dem Antragsteller, im Genehmigungsverfahren nachzuweisen, dass er die notwendigen Schutzmaßnahmen getroffen hat“ (BT-Drs. III/759 S. 23). Teilweise ist allein der Staat auf Grund seines Gewaltmonopols rechtlich zur Abwehr terroristischer Angriffe in der Lage (BayVGh, Urteil vom 2.1.2006 – 22 A 04.40016 –, zitiert nach juris, Rn. 51).

Die staatliche Aufgabe wird bei kerntechnischen Anlagen und Tätigkeiten spezialgesetzlich ergänzt durch die Verpflichtung des Genehmigungsinhabers zu Maßnahmen zum erforderlichen Schutz der kerntechnischen Anlage oder Tätigkeit gegen SEWD. Angesichts der präventiven und repressiven staatlichen Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung sind die Maßnahmen des Genehmigungsinhabers auf einen präventiven und reaktiven erforderlichen Schutz gegen von der Exekutive unterstellte SEWD beschränkt. Insgesamt wird der Schutz gegen SEWD im Hinblick auf kerntechnische Anlagen und Tätigkeiten durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen des Staates und der Genehmigungsinhaber gewährleistet. Die Verzahnung der Sicherungsmaßnahmen des Genehmigungsinhabers und der Schutzmaßnahmen des Staates erfolgt im Rahmen des sogenannten integrierten Sicherungs- und Schutzkonzepts.

4. Festlegung des erforderlichen Schutzes

Im Bereich SEWD ist ein „absoluter Schutz“ unmöglich (vgl. BVerwG, Urteil vom 10.4.2008 – 7 C 39/07 –, zitiert nach juris, Rn. 23). Die Elemente der zu unterstellenden Störfallszenarien sind in Lastannahmen beschrieben. Sowohl die Identifikation der vorsorgerelevanten Szenarien als auch die konkrete Ausgestaltung des im Bereich der Risikovorsorge erforderlichen Schutzes sind dabei Sache der Behörden und unterliegen einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung (BVerwG, Urteil vom 22.3.2012 – 7 C 1/11 –, zitiert nach juris, Rn. 25; BVerwG, Urteil vom 10.4.2008 – 7 C 39/07 –, zitiert nach juris, Rn. 25; BVerwG, Urteil vom 19.1.1989 – 7 C 31/87 –, zitiert nach juris, Rn. 21). Statistische Ermittlungen können hier kaum in Betracht kommen, sondern primär subjektive Wertungen der einschlägigen Fachleute. „Diese schwierige Aufgabe kann bei gezielten terroristischen Angriffen nur dann sachgerecht erfüllt werden, wenn der Sachverstand und die Erfahrung der einschlägigen Fachbehörden, u.a. des Bundesamts für Verfassungsschutz, des Bundeskriminalamts und des Bundesnachrichtendienstes einbezogen werden. Durch einen einzelnen Sachverständigen kann sie nicht bewältigt werden“ (BayVGh, Urteil vom 12.01.2006 – 22 A 03.40048 –, zitiert nach juris, Rn. 62). „Es ist nicht Aufgabe der verwaltungsgerichtlichen

Kontrolle, die der Exekutive zugewiesene Bewertung durch eine eigene Bewertung zu ersetzen“ (BVerwG, Urteil vom 10.4.2008 – 7 C 39/07 –, zitiert nach juris, Rn. 25). Dieser von der Rechtsprechung entwickelte und jahrzehntelang anerkannte atomrechtliche Funktionsvorbehalt der Exekutive hat im Bereich des Schutzes gegen SEWD eine besondere Bedeutung, da die Behörden – wie oben erwähnt – sich hier nicht auf Berechnungen stützen können, sondern prognostische Einschätzungen zur Sicherheitslage zu Grunde legen müssen. Gerade hierfür ist die Exekutive mit einer Vielzahl von Sachverständigen, insbesondere für Terrorismusabwehr und Kerntechnik, besonders gerüstet (vgl. BayVGh, Urteil vom 2.1.2006 – 22 A 04.40016 –, zitiert nach juris, Rn. 53).

Notwendigerweise stehen die Behörden in Ausfüllung ihres Beurteilungsspielraums damit vor der komplexen Aufgabe, eine Grenze zu ziehen, zwischen den insbesondere im Hinblick auf Tätervorgehensweisen sowie Art und Anzahl von Waffen, Tätern und Hilfsmitteln zu unterstellenden SEWD und weitergehenden Szenarien, die nicht unterstellt zu werden brauchen. Solche weitergehenden Szenarien sind jedoch nicht völlig undenkbar und damit auch nicht völlig ausgeschlossen.

Grundlage für die Festlegung der Sicherungsmaßnahmen sind die in den als Verschluss-sache „VS – VERTRAULICH“ eingestuften Lastannahmen abschließend beschriebenen Elemente der zu unterstellenden SEWD. Diese werden durch das für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern unter Beteiligung der zuständigen atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden festgelegt. Basierend auf den Lastannahmen werden allgemeine sowie anlagentyp- und tätigkeitsspezifische Sicherungsanforderungen und Sicherungsmaßnahmen in SEWD-Richtlinien niedergelegt. Die SEWD-Richtlinien orientieren sich in Form eines abgestuften Ansatzes am Gefahrenpotenzial der kerntechnischen Anlage oder Tätigkeit und legen dementsprechend bauliche und sonstige technische, personelle und organisatorische Maßnahmen fest. Sie konkretisieren die unbestimmten Rechtsbegriffe des Genehmigungstatbestandes und damit über die Genehmigung den vom Genehmigungsinhaber zu gewährleistenden erforderlichen Schutz.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die in jahrzehntelanger Praxis entwickelten und bewährten Grundlagen des erforderlichen Schutzes gegen SEWD werden auf Gesetzesebene konkretisiert und klargestellt. Der atomrechtliche Funktionsvorbehalt und dessen Umfang wird gesetzlich normiert. Durch die gesetzliche Verankerung des atomrechtlichen Funktionsvorbehalts der Exekutive im Atomgesetz wird die Zielsetzung erreicht, eine abschließende gerichtliche Bewertung trotz eingeschränkter Aktenvorlage möglich zu machen. Zudem werden durch eine solche Regelung verfassungsrechtliche Risiken vermieden.

Weitere Regelungen umfassen insbesondere eine Klarstellung der Verantwortlichkeit für die Gewährleistung des erforderlichen Schutzes, eine Klarstellung der behördlichen Verantwortlichkeiten bei der Festlegung der zu unterstellenden Einwirkungen und der hiergegen zu ergreifenden Maßnahmen des Genehmigungsinhabers sowie Grundsätze für die Festlegung der Maßnahmen des Genehmigungsinhabers.

III. Alternativen

Es bestehen keine Alternativen zu dem Gesetzesentwurf.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Für die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei dem Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen und die Beseitigung radioaktiver Stoffe hat der Bund gemäß Artikel 73 Absatz 1 Nummer 14 des

Grundgesetzes die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Die im vorliegenden Gesetzesentwurf enthaltenen Regelungen zur Konkretisierung und Klarstellung des erforderlichen Schutzes gegen SEWD betreffen die Nutzung der Kernenergie und den Schutz gegen Gefahren, die bei dem Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen und unterfallen damit der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 14 des Grundgesetzes.

Der vorliegende Gesetzesentwurf beinhaltet ausschließlich Regelungen, die das Erfordernis einer Zustimmung des Bundesrates nicht auslösen.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Die aktuelle Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – 2018 der Bundesregierung zielt unter anderem auf die Implementierung der nachhaltigen Entwicklung als Leitprinzip in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen, den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlage, die Stärkung nachhaltigen Wirtschaftens sowie die Wahrung und Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in einer offenen Gesellschaft ab. Die nachhaltige Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung fördert insbesondere auch den Erhalt einer friedlichen und sicheren Gesellschaft. Die in dem Gesetzesentwurf angestrebte Konkretisierung und Klarstellung des Schutzes gegen SEWD trägt dazu bei, das Leben, die Gesundheit und die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger vor den Gefahren der Kernenergie, des Terrorismus und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung zu schützen. Die vorgenommenen gesetzlichen Klarstellungen tragen somit nachhaltig zu einem verbesserten Schutz einer friedlichen und sicheren Gesellschaft und somit auch der natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie bei.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für Bund und Länder fallen durch dieses Gesetz keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand an.

3. Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

Es werden keine Pflichten für Bürgerinnen und Bürger neu eingeführt, geändert oder aufgehoben. Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

Wirtschaft

Der Gesetzesentwurf begründet keine neuen oder zusätzlichen Pflichten der Genehmigungsinhaber, sondern bringt die bereits existierende und durch das untergesetzliche Regelwerk begründete Praxis auf formell gesetzliche Ebene.

Es entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, so dass es keiner kompensierenden Maßnahme im Rahmen der „One in, one out – Regel“ bedarf.

Bund

Der Gesetzesentwurf begründet keine zusätzlichen oder geänderten Pflichten für den Bund, sondern stellt bereits geltendes Recht klar. Dem Bund entsteht somit durch den Gesetzesentwurf kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Länder

Für den Vollzug des Fünften Abschnitts „Nukleare Sicherung“ in Bundesauftragsverwaltung entstehen den Ländern keine Kosten für Mehraufwendungen, da lediglich die bislang im untergesetzlichen Regelwerk geregelte Verwaltungspraxis der Länder auf formell-gesetzlicher Ebene geregelt wird.

Kommunen

Erfüllungsaufwand bei Kommunen ist mangels dortiger Vollzugsaufgaben nicht gegeben.

4. Weitere Gesetzesfolgen

Der Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Männern und Frauen.

VII. Befristung; Evaluation

Das Gesetz dient der weiteren Verbesserung der nuklearen Sicherung. Eine Befristung kommt daher nicht in Betracht.

B. Besonderer Teil

I. Zu Artikel 1 (Änderung des Atomgesetzes)

1. Zu Nummer 1 (§ 2 Absatz 3a)

Die Änderung des § 2 Absatz 3a Nummer 3 ist eine Folgeänderung der Anfügung einer Nummer 4 in § 2 Absatz 3a.

In § 2 Absatz 3a des Atomgesetzes wird in einer neuen Nummer 4 der Begriff „nukleare Sicherung“ definiert als die Gewährleistung des Schutzes von kerntechnischen Anlagen und Tätigkeiten gegen die zu unterstellenden Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter zur Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit, um Leben und Gesundheit vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen. Davon erfasst sind kerntechnische Anlagen und Tätigkeiten nach § 2 Absatz 3a Nr. 1 sowie die nach § 4 Absatz 1, § 7 Absatz 3, § 9 Absatz 1 sowie § 9b Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1 sowie § 9b Absatz 1a Satz 2, jeweils in Verbindung mit § 7 Absatz 2 Nummer 5 des Atomgesetzes. Ein wesentliches Element der atomrechtlichen Genehmigungstatbestände für kerntechnische Anlagen und Tätigkeiten im Atomgesetz ist der Nachweis, dass der erforderliche Schutz gegen SEWD gewährleistet ist, § 7 Absatz 2 Nummer 5, § 7 Absatz 3 i.V.m. Absatz 2 Nummer 5, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6 Absatz 3 i.V.m. Absatz 2 Nummer 4, § 4 Absatz 2 Nummer 5, § 9 Absatz 2 Nummer 5 sowie § 9b Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1 sowie § 9b Absatz 1a Satz 2, i.V.m. § 7 Absatz 2 Nummer 5. Dieser vom Genehmigungsinhaber sicherzustellen erforderliche Schutz gegen SEWD ergänzt die vorrangigen staatlichen Maßnahmen zur nuklearen Sicherung. Insgesamt wird der Schutz gegen SEWD durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen des Staates und des Genehmigungsinhabers gewährleistet. Gemäß § 10a Absatz 2 AtG kann sich eine Genehmigung nach §§ 6, 7, 9 oder 9b oder ein Planfeststellungsbeschluss nach § 9b auch auf einen genehmigungsbedürftigen Umgang nach § 12 Absatz 1 Nummer 3 des Strahlenschutzgesetzes beziehen. Nach § 10a Absatz 3 AtG kann eine Genehmigung nach § 4 Absatz 1 sich auf eine genehmigungsbedürftige Beförderung nach § 27 des Strahlenschutzgesetzes beziehen. Wenn die für die entsprechende AtG-Genehmigung zuständige Behörde die Erstreckungswirkung in der Genehmigung verfügt, wird damit das Vorliegen der für den strahlenschutzrechtlichen Sachverhalt erforderlichen Genehmigungsvoraussetzungen bestätigt.

Die nukleare Sicherung dient dazu die Schutzgüter Leben und Gesundheit der Allgemeinheit zu schützen. Für den Antragsteller bedeutet dies, dass im Zuge des Genehmigungsprozesses das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen nachgewiesen werden

muss, um Leben und Gesundheit der Allgemeinheit zu schützen. Die der nuklearen Sicherung zugrundeliegenden Bedrohungsszenarien sind terroristische Handlungen sowie kriegsähnliche Angriffe. In solchen Bedrohungsszenarien liegt die Prämisse bei dem Schutz der wichtigsten Rechtsgüter, dem Leben und der Gesundheit. Sachgüter werden in solchen Situationen durch die Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit mittelbar geschützt. Eine gesonderte Prüfung eines Schutzes von Sachgütern ist im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht erforderlich. Ergänzende staatliche Schutzmaßnahmen, beispielsweise durch Dekontaminierung oder Umsiedlung, erfolgen bei Vorliegen ihrer Voraussetzungen erst zu einem späteren Zeitpunkt. Es liegt nicht im Verantwortungsbereich des Antragstellers in einem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren eigene Maßnahmen sowie das Eingreifen staatlicher Maßnahmen, zum Zwecke des Schutzes von Sachgütern, für Fälle, in denen die Bedrohungsszenarien auf dem Willen Dritter beruhen, nachzuweisen. Vielmehr ist es Aufgabe des Antragstellers und des Staates Maßnahmen zu ergreifen, die die wertvollsten Güter wie Leben und Gesundheit schützen. Der Schutz von Leben und Gesundheit gegen terroristische Handlungen sowie kriegsähnliche Angriffe dient dabei nicht einem bestimmten, individualisierten Personenkreis, sondern dem der Bevölkerung, also der Allgemeinheit. Insgesamt werden die umfassenden Anforderungen an die nukleare Sicherung in einem neuen fünften Abschnitt (§§ 41 bis 44 des Atomgesetzes) geregelt. Die nukleare Sicherung betrifft alle Maßnahmen des Genehmigungsinhabers und des Staates zur Verhinderung von Schutzzielverletzungen durch SEWD.

2. Zu Nummer 2 (§ 9b Absatz 5 Nummer 1 und Nummer 3)

In § 9b Absatz 5 Nummer 1 des Atomgesetzes werden die Wörter „den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter“ aufgenommen, um klarzustellen, dass sowohl im Hinblick auf den Strahlenschutz und die nukleare Sicherheit als auch auf den erforderlichen Schutz gegen SEWD, für Form und Inhalt sowie Art und Umfang, des im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens einzureichenden Plans die in der Rechtsverordnung nach § 7 Absatz 4 Satz 3 des Atomgesetzes enthaltenen Vorschriften entsprechend gelten.

In § 9b Absatz 5 Nummer 3 Satz 2 des Atomgesetzes wird der Verweis auf § 23d des Atomgesetzes an die aktuelle Rechtslage angepasst. Bei gemeinsamer Einführung des § 9b Absatz 5 Nummer 3 Satz 2 sowie des § 23d des Atomgesetzes regelte § 23d Satz 1 Nummer 2 des Atomgesetzes die Zuständigkeit des damaligen Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung für bergrechtliche Zulassungen, Erlaubnisse und Genehmigungen im Rahmen des § 9b des Atomgesetzes. Später wurde diese Zuständigkeit von § 23d Satz 1 Nummer 2 des Atomgesetzes in die Nummer 3 verschoben. Eine Anpassung von § 9b Absatz 5 Nummer 3 Satz 2 des Atomgesetzes wird nunmehr nachgeholt.

3. Zu Nummer 3 (§ 17 Absatz 3 Nummer 4)

Die Änderung des § 17 Absatz 3 Nummer 4 des Atomgesetzes ist eine Klarstellung und Folgeänderung der Änderung von § 19a Absatz 1 des Atomgesetzes. Sie regelt die bereits bestehende Praxis, nach der Genehmigungen und allgemeine Zulassungen widerrufen werden können, wenn keine Ergebnisse der nach § 19a Absatz 1 durchzuführenden Überprüfung und Bewertung der nuklearen Sicherheit und des erforderlichen Schutzes gegen SEWD vorgelegt werden.

4. Zu Nummer 4 (§ 19a Absatz 1 bis 3)

In § 19a Absatz 1 und Absatz 2 des Atomgesetzes wird das Wort „Sicherheitsüberprüfung“ durch die Wörter „Überprüfung und Bewertung der nuklearen Sicherheit und des erforderlichen Schutzes gegen SEWD“ ersetzt. In Absatz 3 wird die Überprüfung und Bewertung der nuklearen Sicherheit ausdrücklich auf den erforderlichen Schutz gegen SEWD erweitert. Die bisherige Regelung umfasste nach einhelliger Auffassung sowohl die nukleare Sicherheit als auch den erforderlichen Schutz gegen SEWD. Durch die Änderungen soll diese Auffassung vor dem Hintergrund der neu eingeführten Definition der nuklearen Sicherung in § 2 Absatz 3a Nummer 3 des Atomgesetzes klargestellt werden.

Das „Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002 (BGBl. I, S. 1351) sah für Kernkraftwerke erstmals durch Einführung des § 19a Absatz 1 in gesetzlicher Regelung vor, dass – neben der kontinuierlichen Aufsicht – gesonderte Sicherheitsüberprüfungen und Bewertungen in festgelegten Zeiträumen für Kernkraftwerke vorgenommen werden sollen. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen diese Sicherheitsüberprüfungen zunächst nach den Leitfäden zur Durchführung von periodischen Sicherheitsüberprüfungen (PSÜ) durchgeführt werden. Gegenstand dieser Sicherheitsüberprüfung soll ausweislich der Gesetzesbegründung insbesondere auch eine „umfassende Überprüfung der [...] Sicherungsmaßnahmen sein. [...] Hierfür hat der Betreiber [...] eine prüffähige Darstellung und Bewertung des kerntechnischen Sicherheitszustandes der Anlage und des getroffenen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter, also des Sicherheits- wie des Sicherungsstatus der Anlage [...]“ vorzulegen (BT-Drs. 14/6890, Seite 25 - Gesetzesbegründung zu § 19a Absatz 1 Atomgesetz).

Mit dem 12. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes im Jahr 2010 wurden die Vorschriften des § 19a des Atomgesetzes über die Sicherheitsüberprüfung der Kernkraftwerke an die Bestimmungen des Artikels 6 Absatz 2 der Richtlinie 2009/71/EURATOM angepasst und auf die sonstigen kerntechnischen Anlagen und Forschungsreaktoren erweitert. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: „Neben der auch bisher schon bestehenden Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung für Kernkraftwerke wird in Absatz 3 eine Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung und Bewertung der Sicherheit von sonstigen kerntechnischen Anlagen nach § 2 Absatz 3a Nummer 1 Atomgesetz eingeführt. [...] Der Umfang der Überprüfung und Bewertung der jeweiligen Anlage fällt somit unter Beachtung der Festlegungen nach Absatz 4 in das Ermessen der zuständigen Aufsichtsbehörde. Diese berücksichtigt bei ihrer Ermessensentscheidung das Gefährdungspotenzial der jeweiligen Anlage [...]“ (BT-Drs. 17/3052, Seite 16).

5. Zu Nummer 5 (§ 21 Absatz 1 Nummer 6)

Die Änderung des § 21 Absatz 1 Nummer 6 des Atomgesetzes ist eine Folgeänderung der Änderung des § 19a Absatz 1 bis Absatz 3 des Atomgesetzes, die nunmehr auch explizit auf den erforderlichen Schutz gegen SEWD Bezug nimmt.

6. Zu Nummer 6 (§ 24 Absatz 1)

Das Ersetzen der Wörter „nach dem Zweiten Abschnitt“ durch die Wörter „nach diesem Gesetz“ in § 24 Absatz 1 des Atomgesetzes ist eine notwendige klarstellende Folgeänderung der expliziten Regelungen zur nuklearen Sicherung im fünften Abschnitt (§§ 41-44). Die Länder sind wie bislang im Übrigen für die Ausführung des Atomgesetzes in Bundesauftragsverwaltung zuständig. Dies betrifft auch den Schutz gegen SEWD im Rahmen ihrer jeweiligen Genehmigungs- und Aufsichtszuständigkeiten. Der erforderliche Schutz gegen SEWD wurde bislang im geltenden Recht bei den jeweiligen Genehmigungsvoraussetzungen im untergesetzlichen Regelwerk in Ausfüllung der unbestimmten Genehmigungsvoraussetzungen geregelt. Durch die Übernahme auf formell-gesetzlicher Ebene sollen den Ländern keine neuen Aufgaben zugewiesen werden.

7. Zu Nummer 7 (Fünfter Abschnitt)

Der eingefügte „Fünfte Abschnitt Nukleare Sicherung“ normiert wesentliche Konkretisierungen zum Schutz gegen SEWD und den atomrechtlichen Funktionsvorbehalt. Ein wesentliches Element der atomrechtlichen Genehmigungstatbestände für kerntechnische Anlagen und Tätigkeiten ist der Nachweis, dass der erforderliche Schutz gegen SEWD gewährleistet ist, § 7 Absatz 2 Nummer 5, § 7 Absatz 3 i.V.m. Absatz 2 Nummer 5, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6 Absatz 3 i.V.m. Absatz 2 Nummer 4, § 4 Absatz 2 Nummer 5, § 9 Absatz 2 Nummer 5 sowie § 9b Absatz 1a und Absatz 4 i.V.m. § 7 Absatz 2 Nummer 5 des Atomgesetzes.

Die nukleare Sicherung umfasst alle Maßnahmen des Genehmigungsinhabers und des Staates zur Verhinderung von Schutzzielverletzungen durch SEWD, zur Vorsorge gegen

Risiken für die Allgemeinheit, um Leben und Gesundheit vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen.

§ 41 (Integriertes Sicherungs- und Schutzkonzept)

Der Schutz gegen SEWD wird bei kerntechnischen Anlagen und Tätigkeiten durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen des Staates und des Genehmigungsinhabers gewährleistet. Die Verzahnung der Sicherungsmaßnahmen des Genehmigungsinhabers und der Schutzmaßnahmen des Staates erfolgt im sogenannten integrierten Sicherungs- und Schutzkonzept. Die Einhaltung der Schutzziele wird durch die aufeinander abgestimmten Maßnahmen der Genehmigungsinhaber und des Staates sichergestellt. Der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist im Hinblick auf kerntechnische Anlagen und Tätigkeiten hoheitliche Aufgabe des Staates. Dementsprechend ist die Vermeidung von Schäden durch SEWD ebenfalls eine staatliche Aufgabe. Hiervon geht auch die amtliche Begründung zum Atomgesetz aus: „Soweit dieser Schutz nicht von der Polizei übernommen werden muss, obliegt es dem Antragsteller, im Genehmigungsverfahren nachzuweisen, dass er die notwendigen Schutzmaßnahmen getroffen hat“ (BT-Drs. III/759 S. 23). Teilweise, insbesondere im Hinblick auf terroristische Angriffe, ist sogar allein der Staat auf Grund seines Gewaltmonopols zur Abwehr ermächtigt und in der Lage (BayVGh, Urteil vom 2.1.2006 – 22 A 04.40016 –, zitiert nach juris, Rn. 51). Die staatliche Aufgabe wird bei kerntechnischen Anlagen oder Tätigkeiten spezialgesetzlich ergänzt, durch die Verpflichtung des Genehmigungsinhabers zu Maßnahmen zum erforderlichen Schutz der Anlage und ihres Betriebs oder der Tätigkeit, die in seinen Verantwortungsbereich fallen (vgl. BVerwG, Urteil vom 10.4.2008 – 7 C 39/07 –, zitiert nach juris, Rn. 17) – für Kernkraftwerke in § 7 Absatz 2 Nummer 5 und § 7 Absatz 3 i.V.m. Absatz 2 Nummer 5, für Zwischenlager in § 6 Absatz 2 Nummer 4 und § 6 Absatz 3 i.V.m. Absatz 2 Nummer 4, für die Beförderung von Kernbrennstoffen in § 4 Absatz 2 Nummer 5 und für Anlagen zur Endlagerung in § 9b Absatz 1a und Absatz 4 i.V.m. § 7 Absatz 2 Nummer 5 des Atomgesetzes.

Der Genehmigungsinhaber hat den erforderlichen Schutz der kerntechnischen Anlagen bis zum Eintreffen der Polizei sicherzustellen (BVerwG, Urteil vom 14.07.1989 – 7 C 31.87, S. 9; BayVGh, Urteil vom 12.01.2006 – 22 A 03.40048 –, zitiert nach juris, Rn. 61; BayVGh, Urteil vom 07.10.2004 – 22 A 03.40036 –, zitiert nach juris, Rn. 26).

§ 42 (Schutzziele der nuklearen Sicherung)

§ 42 legt die Schutzziele der nuklearen Sicherung kerntechnischer Anlagen und Tätigkeiten gegen SEWD fest. Anforderungen und Maßnahmen zum Schutz gegen SEWD sind darauf ausgerichtet, Einwirkungen Dritter zu verhindern, die auf die Freisetzung von Kernbrennstoffen oder ihrer Folgeprodukte in erheblichen Mengen oder auf die Entwendung von Kernbrennstoffen zum Zwecke des Baus einer kritischen Anordnung zielen.

Folgeprodukte im Sinne dieses Gesetzes sind alle radioaktiven Stoffe, die in Folge einer Spaltung von Kernbrennstoffen entstanden sind. Dies umfasst Spaltprodukte, Aktivierungsprodukte sowie die aus den Spaltprodukten oder Aktivierungsprodukten entstehenden radioaktiven Zerfallsprodukte.

Im Unterschied zu den Schutzziele für die Sicherung sonstiger radioaktiver Stoffe nach Strahlenschutzrecht berücksichtigen die in § 42 AtG beschriebenen Schutzziele die in den kerntechnischen Anlagen vorliegenden großen Mengen zu schützender Kernbrennstoffe und ihrer Folgeprodukte sowie die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zum Schutz vor einer Proliferation von Kernbrennstoffen zwecks Herstellung einer kritischen Anordnung. Die Schutzziele wurden bislang bei der jeweiligen Genehmigungsvoraussetzung „der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter“ im untergesetzlichen Regelwerk in Ausfüllung der unbestimmten Genehmigungsvoraussetzungen geregelt. Die bewährte Praxis wird auf formell-gesetzliche Ebene gehoben.

§ 43 (Umfang des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter)

a) Absatz 1

Der nach den Genehmigungsvoraussetzungen des Atomgesetzes erforderliche Schutz gegen SEWD ist nach Absatz 1 Satz 1 seitens des Genehmigungsinhabers durch präventive und reaktive Maßnahmen zu gewährleisten – der sogenannte erforderliche Schutz.

Konsequenterweise ist – insbesondere im Hinblick auf terroristische Gefahren – bei der Prüfung der Frage, ob der erforderliche Schutz gewährleistet ist, die öffentliche Aufgabe des Staates zur Gefahrenabwehr in besonderem Maße zu berücksichtigen. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in diesem Zusammenhang ausdrücklich auch auf staatliche Maßnahmen hingewiesen: Durch die staatlichen Maßnahmen werde „das Maß dessen, was dem Betreiber angesonnen werden darf und muss, inhaltlich beschränkt“ (BayVGH, Urteil vom 7.10.2004 –22 A 03.40036 –, zitiert nach juris, Rn. 26). Von der Wirksamkeit der präventiven und repressiven staatlichen Verbrechens- und Terrorbekämpfung muss ausgegangen werden (BVerwG, Urteil vom 9.02.2005 – 7 B 160.04; BayVGH, Urteil vom 7.10.2004 – 22 A 03.40036 –, zitiert nach juris, Rn. 26).

Bereits aus dieser „inhaltlichen Beschränkung“ des vom Genehmigungsinhaber zu verlangenden Beitrags zur nuklearen Sicherung kerntechnischer Anlagen und Tätigkeiten ergibt sich, dass die vom Genehmigungsinhaber im Bereich der Schadensvorsorge, insbesondere der Störfallvorsorge, einzuhaltenden Anforderungen nicht auf den Bereich der Sicherung übertragen werden können. Die Abwehr terroristischer Gefahren ist vorrangig eine staatliche Aufgabe (BVerwG, Urteil vom 10.4.2008 – 7 C 39/07 –, zitiert nach juris, Rn. 17). Diese Aufgabe des Staates wird durch Maßnahmen des Genehmigungsinhabers hinsichtlich der nuklearen Sicherung ergänzt, nicht jedoch ersetzt.

Die baulichen und sonstigen technischen, personellen und organisatorischen Maßnahmen des Genehmigungsinhabers stellen in erster Linie einen präventiven Schutz dar, um Schutzzielverletzungen durch SEWD frühzeitig zu verhindern. Hierbei sind grundsätzlich bauliche und sonstige technische Maßnahmen gegenüber personellen und organisatorischen Maßnahmen zu bevorzugen. Zum umfassenden Sicherungskonzept gehören aber auch Maßnahmen des Genehmigungsinhabers zur unmittelbaren Reaktion auf einen Angriff, zum Beispiel durch Kräfte des Sicherheitsdienstes, durch Maßnahmen zur Reduzierung der Folgen eines Angriffes oder durch reaktive Maßnahmen im Bereich der Sicherheit in der Informationstechnik (IT-Sicherheit).

Satz 3 verpflichtet den Genehmigungsinhaber darüber hinaus dazu, § 7c Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Nummer 1 bis 3 des Atomgesetzes entsprechend anzuwenden. Der Genehmigungsinhaber kann seine Verantwortung für die nukleare Sicherung, die er mit dem Staat teilt (§ 41 des Atomgesetzes), nicht delegieren. Die Verantwortung des Genehmigungsinhabers erstreckt sich auch auf die Tätigkeiten der Auftragnehmer und Unterauftragnehmer, deren Tätigkeiten die nukleare Sicherung einer kerntechnischen Anlage beeinträchtigen können. Darüber hinaus hat er die Maßnahmen des § 7c Absatz 2 Nummer 1 bis 3 des Atomgesetzes auch in Bezug auf die nukleare Sicherung entsprechend umzusetzen.

b) Absatz 2

Maßnahmen der nuklearen Sicherheit und des erforderlichen Schutzes gegen SEWD sind in vielen Fällen aufeinander aufbauend, nehmen voneinander Kredit oder ergänzen sich. Der Begriff „Maßnahmen der nuklearen Sicherheit“ im Sinne dieses Gesetzes ist mit den „Maßnahmen und Einrichtungen der nuklearen Sicherheit“ gemäß den Sicherheitsanforderungen für Kernkraftwerke gleichzusetzen. Der Begriff „[Maßnahmen] des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter“ bezieht sich auf die in § 43 Absatz 1 des Atomgesetzes genannten Maßnahmen. Gemeinsames Ziel von nuklearer Sicherheit und nuklearer Sicherung ist es unter anderem durch entsprechende Maßnahmen eine Freisetzung einer erheblichen Menge von radioaktiven Stoffen zu verhindern und Leben und Gesundheit zu schützen.

Dennoch unterscheiden sich die Maßnahmen der nuklearen Sicherheit und des erforderlichen Schutzes gegen SEWD voneinander: Sicherheitsmaßnahmen dienen dem Schutz von Mensch und Umwelt vor dem von der kerntechnischen Anlage oder Tätigkeit selbst ausgehenden Risiko, beispielsweise bei Störfällen oder Unfällen kerntechnischer Anlagen. Demgegenüber schützen Maßnahmen des erforderlichen Schutzes gegen SEWD kerntechnische Anlagen und insbesondere das darin befindliche Kernmaterial vor dem unbefugten Zugriff durch vorsätzlich handelnde Dritte mit kriminellen oder terroristischen Absichten. Aufgrund dieser Unterschiede sind Konstellationen denkbar, in denen Sicherheitsmaßnahmen und Maßnahmen des erforderlichen Schutzes gegen SEWD einander entgegenwirken. Nach Absatz 2 ist sicherzustellen, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen nicht durch die jeweils anderen Maßnahmen beeinträchtigt wird. Sollten die Maßnahmen der nuklearen Sicherheit und des erforderlichen Schutzes gegen SEWD dennoch einander entgegenwirken, so ist nach einer Lösung zu suchen, nach der sowohl die Schutzziele und Anforderungen der nuklearen Sicherheit als auch die Schutzziele und Anforderungen der nuklearen Sicherung eingehalten werden.

§ 44 (Funktionsvorbehalt)

a) Absatz 1

§ 44 Absatz 1 des Atomgesetzes regelt, dass die zu unterstellenden SEWD nach dem Stand der Erkenntnisse der zuständigen Behörden in Auslegungsanforderungen (Lastannahmen) festgelegt werden. Grundlage für den Stand der Erkenntnisse zur Festlegung der Lastannahmen sind die Gefährdungsbewertungen der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder.

Für die nukleare Sicherheit wird die erforderliche Schadensvorsorge gegen das Betriebsrisiko basierend auf dem Stand von Wissenschaft und Technik gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb von Anlagen nach § 7 Absatz 2 Nummer 3 des Atomgesetzes oder gegen Schäden durch die Aufbewahrung gemäß § 6 Absatz 2 Nummer 2 des Atomgesetzes durch die Auswahl zu unterstellender Störfälle sowohl auf Grund deterministischer als auch probabilistischer Erwägungen festgelegt. Die Eintrittswahrscheinlichkeit der zu unterstellenden Störfälle lässt sich dabei in nachvollziehbarer Weise berechnen und überprüfen. Sie basiert dabei beispielsweise auf Betriebserfahrungen, detaillierten Kenntnissen von Materialeigenschaften oder sonstiger statistischer Daten. Ein Genehmigungsinhaber kann – vereinfacht gesprochen und innerhalb der Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens – mit einer bestimmbar Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass Szenario B nicht eintritt, wenn Maßnahme A getroffen ist.

Auch im Bereich der nuklearen Sicherung erfolgt eine Auswahl der zu unterstellenden SEWD-Szenarien. Allerdings ist hierbei die Eintrittswahrscheinlichkeit wesentlich durch das vorsätzliche kriminelle oder terroristische Handeln Dritter bestimmt. Daher ist es zweckmäßig und notwendig, die SEWD-Szenarien, also vorsätzliche schadhafte Handlungen Dritter, in Lastannahmen festzulegen. Es werden dabei solche SEWD-Szenarien berücksichtigt, die nur mit vorsätzlicher Manipulation eintreten können und deshalb nicht in der sicherheitstechnischen Auslegung der Anlage berücksichtigt werden konnten.

Eine Festlegung der Eintrittswahrscheinlichkeit krimineller oder terroristischer Handlungen Dritter, die eine Bedrohung kerntechnischer Anlagen oder Tätigkeiten darstellen, ist nicht möglich. Die einzelnen Aspekte dieser Bedrohung, wie die Beschreibung möglicher Tatszenarien mit Angaben zu Tätern, Art und Anzahl von Waffen sowie Hilfsmitteln, können nur mit Hilfe willkürfreier fachlicher Wertungen der maßgeblichen Behörden auf der Basis ihrer ausreichend ermittelten Erkenntnisse im Wege einer Bedrohungsanalyse beschrieben werden. Die Bedrohungsanalyse berücksichtigt dabei insbesondere den weltweiten Terrorismus, die spezifische Bedrohungslage in Deutschland, das Gefährdungspotenzial der zu schützenden Objekte und das mögliche Täterverhalten. Die Auswahl der zu unterstellenden und damit auslegungsbestimmenden SEWD-Szenarien erfolgt dabei sowohl auf Grund deterministischer als auch probabilistischer Erwägungen auf der Grundlage des Standes von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder.

Auslegungsgrundlagen in Form von Lastannahmen werden generisch entweder anlagentypspezifisch oder tätigkeitsspezifisch oder für übergeordnete Bereiche wie die IT-Sicherheit festgelegt. Diese Lastannahmen beschreiben die Parameter und Elemente der zu unterstellenden Tatszenarien möglichst präzise und werden daher als Verschlussache eingestuft. Die Lastannahmen bestimmen die Festlegung und die Auslegung von Sicherungsmaßnahmen und werden bei der Beurteilung ihrer Wirksamkeit herangezogen. Sie beinhalten keine differenzierenden Aussagen im Hinblick auf die jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeiten eines Angriffs.

Da insbesondere eine belastbare langfristige Prognose auslegungsbestimmender krimineller oder terroristischer Handlungen oder gar eine Prognose dieser Art für einen gesamten Genehmigungszeitraum unmöglich ist, werden die Lastannahmen regelmäßig evaluiert. Diese Evaluation der Lastannahmen erfolgt zum einen zyklisch, in der Regel spätestens nach drei Jahren, und zum anderen anlassbezogen, insbesondere nach Änderung der sicherheitsbehördlichen oder gutachterlichen Erkenntnislage über bestimmte Szenarien oder deren Auswirkungen.

Die Lastannahmen werden von dem für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständigen Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und unter Beteiligung der zuständigen atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden festgelegt. Damit ist sichergestellt, dass die Erkenntnislage der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder regelmäßig für die Auslegung berücksichtigt wird und die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden diese Auslegungsanforderungen im Rahmen der Genehmigungs- bzw. Aufsichtstätigkeit umsetzen.

Bei der Erstellung der Lastannahmen sind neben dem für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständigen Bundesministerium, dem Bundesministerium des Innern und den zuständigen atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden der Länder regelmäßig beteiligt:

- das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik,
- das Bundesamt für Verfassungsschutz,
- das Bundeskriminalamt,
- der Bundesnachrichtendienst,
- die Vertreter der Kommission Sicherung und Schutz kerntechnischer Einrichtungen (KoSikern), die aus Vertretern der Innenministerien der Länder und des Bundes besteht und mit dem Schutz kerntechnischer Anlagen und Tätigkeiten aus polizeilicher Sicht beauftragt ist,
- das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit,
- das Eisenbahn-Bundesamt und
- die Vertreter der von den zuständigen Behörden zugezogenen Sachverständigen.

Die betroffenen Genehmigungsinhaber wie beispielsweise die Energieversorgungsunternehmen oder die Beförderer werden gehört. Dieses Vorgehen zur Festlegung der einzelnen Lastannahmen für die Auslegung der Sicherung kerntechnischer Anlagen und Tätigkeiten in Deutschland entspricht den Empfehlungen internationaler Experten und der IAEO.

Bei der Festlegung der auslegungsbestimmenden SEWD-Szenarien steht die Exekutive in Ausfüllung ihres Beurteilungsspielraums stets vor der komplexen Aufgabe, eine Grenze zu ziehen zwischen den für die technische Auslegung, die personelle Ausstattung und die erforderlichen administrativen Regelungen möglichst präzise zu beschreibenden Tatszenarien und denjenigen Szenarien, mit deren Eintritt nach behördlicher Einschätzung nicht zu rechnen ist und die somit nicht unterstellt zu werden brauchen. Dabei werden für Szenarien, die zwar denklöglich möglich sind, aber über die Lastannahmen hinausgehen, Sicherungsmaßnahmen der Genehmigungsinhaber grundsätzlich nicht gefordert und staatliche Maßnahmen als ausreichend erachtet. Szenarien, welche auf Basis der Lastannahmen nicht

unterstellt werden und gegen die darüber hinaus auch keine Maßnahmen zur weiteren Minimierung des Gefahrenpotenzials vom Genehmigungsinhaber verlangt werden, können dabei gleichwohl nicht ausgeschlossen werden. Sie sind denklogisch möglich, da ihr Eintreten maßgeblich vom Willen Dritter abhängt. Dementsprechend treffen die Sicherheitsbehörden im Rahmen der Festlegung der Lastannahmen insoweit auch nicht die Aussage, ein bestimmtes Szenario sei ausgeschlossen.

Die Grenze zwischen den unterstellten und den nicht unterstellten Szenarien ist daher kompliziert, weil seitens des Staates Terroranschläge niemals völlig ausgeschlossen werden können und sich auch über die für die Auslegung festgelegten Tatszenarien hinaus andere oder massivere Bedrohungen ergeben können.

Der Maßstab der Erkenntnisse der zuständigen Behörden hinsichtlich der Bestimmung von Lastannahmen für den erforderlichen Schutz gegen SEWD bedeutet, dass es eine Auswahl der zu unterstellenden und auslegungsbestimmenden SEWD-Szenarien geben muss, die mit Hilfe willkürfreier fachlicher Wertungen der maßgeblichen Behörden auf der Basis ihrer ausreichend ermittelten Erkenntnisse im Wege einer Bedrohungsanalyse getroffen wird und dem Beurteilungsspielraum der zuständigen atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden unterliegt.

Der Ausschluss aller theoretisch möglichen Szenarien ist atomrechtlich im Bereich der nuklearen Sicherung aber auch nicht gefordert. Einen solchen Schutz kann niemand gewährleisten. Das Bundesverfassungsgericht fordert in ständiger Rechtsprechung daher für das Atomrecht „nur“ den praktischen Ausschluss von Gefahren und Risiken durch die Gewährleistung des erforderlichen Schutzes. Ungewissheiten jenseits der Schwelle der praktischen Vernunft müssen als sozialadäquate Lasten hingenommen werden (BVerfG, Beschluss vom 8.8.1978 – 2 BvL 8/77 –, zitiert nach juris, Rn. 120). Diesem Maßstab der praktischen Vernunft wird insgesamt nach den willkürfreien fachlichen Wertungen der Behörden auf der Basis ihrer ausreichend ermittelten Erkenntnisse durch das integrierte Sicherungs- und Schutzkonzept und der weiteren staatlichen Maßnahmen Genüge getan. Eine Festlegung der Eintrittswahrscheinlichkeit krimineller oder terroristischer Handlungen Dritter, die eine Bedrohung kerntechnischer Anlagen oder Tätigkeiten darstellen, ist unmöglich.

b) Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 regelt klarstellend den Prozess der Festlegung der allgemeinen sowie anlagentyp- und tätigkeitsspezifischen Anforderungen und Maßnahmen für den vom Genehmigungsinhaber zu gewährleistenden präventiven und reaktiven erforderlichen Schutz. Die allgemeinen sowie anlagentyp- und tätigkeitsspezifischen Anforderungen und Maßnahmen für den erforderlichen Schutz der kerntechnischen Anlagen und Tätigkeiten werden in Richtlinien (SEWD-Richtlinien) konkretisiert. Diese SEWD-Richtlinien werden in den zuständigen Gremien des Länderausschusses für Atomkernenergie unter Beteiligung der Vertreter der Kommission Sicherung und Schutz kerntechnischer Einrichtungen (KoSikern) in der Regel im Konsens beschlossen und von dem für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständigen Bundesministerium zur Anwendung empfohlen. Im Gemeinsamen Ministerialblatt werden die SEWD-Richtlinien je nach erfolgter Verschlussachen-Einstufung angekündigt oder veröffentlicht.

Die allgemeinen SEWD-Richtlinien legen Anforderungen für bestimmte übergeordnete bauliche oder sonstige technische, personelle oder organisatorische Maßnahmen fest. Die anlagentyp- und tätigkeitsspezifischen SEWD-Richtlinien beschreiben generisch für den jeweiligen Anlagentyp oder die jeweilige Tätigkeit ein in sich schlüssiges Sicherheitskonzept. Die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden können von dem Antragsteller bzw. Genehmigungsinhaber abweichende Anforderungen und Maßnahmen fordern, wenn diese ein gleichwertiges Schutzniveau gewährleisten.

In Abhängigkeit des in der kerntechnischen Anlage befindlichen oder bei der Tätigkeit verwendeten Kernmaterials sowie der Bewertung des entsprechenden Gefahrenpotenzials

hinsichtlich einer möglichen Freisetzung nach SEWD sind die in den SEWD-Richtlinien beschriebenen Anforderungen und Maßnahmen entsprechend einem abgestuften Ansatz formuliert.

Absatz 2 Satz 3 regelt, dass der bei der Festlegung der erforderlichen Maßnahmen und Anforderungen in den SEWD-Richtlinien zum Schutz der Bevölkerung einschlägige Richtwert für die Strahlenexposition in Höhe von 100 Millisievert als effektive Folgedosis bis zum 70. Lebensjahr als Summe von Inhalation und sieben Tagen äußerer Bestrahlung maßgeblich ist. Die Einhaltung des Richtwertes wird im Genehmigungsverfahren überprüft, um zu gewährleisten, dass es zu keinen Beeinträchtigungen von Leben und Gesundheit kommen kann, die nicht durch geeignete Gegenmaßnahmen abgewehrt werden können. Die für die Berechnung der zu unterstellenden Strahlenexposition anzuwendenden Methoden und Rechenverfahren werden in der SEWD-Berechnungsgrundlage (Berechnungsgrundlage zur Ermittlung der Strahlenexposition infolge von Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter (SEWD) auf kerntechnische Anlagen und Einrichtungen (SEWD-Berechnungsgrundlage) vom 28. Oktober 2014 (GMBl. 2014, Nr. 64, S. 1315)) beschrieben.

Nach Absatz 2 Satz 4 hat der Antragsteller die für diesen Nachweis erforderlichen Berechnungen anhand der Methodik in der „Berechnungsgrundlage zur Ermittlung der Strahlenexposition infolge von Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter (SEWD) auf kerntechnische Anlagen und Einrichtungen (SEWD-Berechnungsgrundlage)“ in der jeweils aktuellen Fassung zu erbringen. In Genehmigungsverfahren nach § 4 des Atomgesetzes präzisiert bzw. adaptiert die „SEWD-Richtlinie Beförderung Straße/Schiene“ (Verschluss-sache - Nur für den Dienstgebrauch) die Methodik der obigen SEWD-Berechnungsgrundlage für Transportspezifika.

c) Absatz 3

Nach dem in jahrzehntelanger Rechtsprechung entwickelten und anerkannten Funktionsvorbehalt im Atomrecht (BVerwG, Urteil vom 14.07.1989 – 7 C 31.87, S. 11 ff.) dürfen atomrechtliche Genehmigungen von den Gerichten nur daraufhin überprüft werden, ob die der behördlichen Risikoermittlung und Risikobewertung zugrundeliegenden Beurteilungen auf einer ausreichenden Datenbasis beruhen und dem Stand von Wissenschaft und Technik zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung entsprechen. Sofern die Genehmigungsbehörde eine ausreichende Datenbasis ermittelt und der Entscheidung zugrunde gelegt hat, und dem Stand von Wissenschaft und Technik zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung Rechnung trägt, sind die Gerichte auf eine Willkürkontrolle beschränkt (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.12.1985 – 7 C 65/82 –, zitiert nach juris, Rn. 37 ff.; BVerwG, Urteil vom 14.1.1998 – 11 C 11/96 –, zitiert nach juris, Rn. 80 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 10.4.2008 – 7 C 39/07 –, zitiert nach juris, Rn. 25; BVerwG, Urteil vom 22.3.2012 – 7 C 1/11 –, zitiert nach juris, Rn. 20). Die Verwaltungsgerichte sind hierdurch daran gehindert, eigene Ermittlungen und Bewertungen vorzunehmen, soweit die selbständige Verantwortung der Genehmigungsbehörden reicht (Danner/Theobald/Näser, 102. EL August 2019, AtG § 6 Rn. 306 f.).

Dieser atomrechtliche Funktionsvorbehalt, der auch im Bereich der nuklearen Sicherheit anerkannt ist, wird in Absatz 3 für den Bereich der nuklearen Sicherheit ausdrücklich normiert. Nach Absatz 3 ist der erforderliche Schutz gegen SEWD gegeben, wenn dieser nach der behördlichen Bewertung durch die in der Genehmigung festgelegten Maßnahmen gegen diejenigen Störmaßnahmen sichergestellt ist, die nach dem Stand der Erkenntnisse zu unterstellen sind und daher in die Lastannahmen nach Absatz 1 aufgenommen worden sind. Demnach sind sowohl die Identifikation der vorsorgerelevanten Szenarien als auch die konkrete Ausgestaltung des erforderlichen Schutzes gegen SEWD nach den oben dargestellten Maßstäben der Rechtsprechung vorrangig Sache der Exekutive. Die Entscheidung über die zu unterstellenden SEWD einerseits und die hiergegen zu treffenden Maßnahmen andererseits obliegt also in diesem Rahmen den zuständigen Fachbehörden. Sie sind für diese Aufgabe mit einer Vielzahl von Sachverständigen besonders gerüstet (vgl. BayVG, Urteil vom 2.1.2006 – 22 A 04.40016 –, zitiert nach juris, Rn. 53).

Im Bereich der nuklearen Sicherung ist die Abschätzung des Risikos bedeutend schwieriger als im Bereich der nuklearen Sicherheit, da das Risiko maßgeblich vom Willen Dritter abhängig ist. Die Risiko- und Bedrohungsanalyse beruht auf den fachlichen Wertungen der zuständigen Behörden auf Grundlage der Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder. Jedoch können nicht alle theoretisch möglichen Tat- bzw. Angriffsszenarien im Bereich der nuklearen Sicherung komplett ausgeschlossen werden. Ungewissheiten jenseits der praktischen Vernunft müssen hingenommen werden, denn einen absoluten Schutz gegen SEWD gibt es nicht. (vgl. BVerwG, Urteil vom 10.4.2008 – 7 C 39/07 –, zitiert nach juris, Rn. 23). Der Inhalt der Risikoabschätzung kann „letztlich nur politisch verantwortet werden“ (BVerwG, Urteil vom 22.03.2012, – 7 C 1/11 –, zitiert nach juris, Rn. 20). Daraus folgt, dass es „nicht Aufgabe der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle [ist], die der Exekutive zugewiesene Bewertung durch eine eigene Bewertung zu ersetzen“ (BVerwG, Urteil vom 10.4.2008 – 7 C 39/07 –, zitiert nach juris, Rn. 25).

8. Zu Nummern 8 und 9

Die Nummern 8 und 9 sind Folgeänderungen aufgrund der Einführung des Fünften Abschnitts „Nukleare Sicherung“.

II. Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.