

# **Die Atomgesetznovelle und das Nachrüstungsprogramm der Bundesregierung**

## **Gutachtliche Stellungnahme**

**Im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen**

erstellt von:



Renneberg Consult UG  
Wolfgang Renneberg  
[www.atomsicherheit.de](http://www.atomsicherheit.de)

Bonn, Oktober 2010

# Die Atomgesetznovelle und das Nachrüstungsprogramm der Bundesregierung

## I. Nachrüstungsprogramm

Am 3.09.2010 haben die Atomaufsichtsbehörden der Bundesländer, in denen Kernkraftwerke betrieben werden, und das Bundesumweltministerium als Bundesaufsicht eine Vereinbarung getroffen, bestimmte Nachrüstungsprojekte auf den Weg zu bringen, die der Verbesserung der Sicherheit der Kernkraftwerke dienen sollen. Die Vereinbarung trägt den Titel „Sicherheitstechnische Anforderungen / Maßnahmen zur weiteren Vorsorge gegen Risiken“. Die Vereinbarung, im Folgenden auch „Nachrüstungsliste“<sup>1</sup> genannt, hat einen Umfang von fünf Seiten und enthält in zwei Prioritätenstufen, die jeweils wiederum in kurzfristige und mittel- bis langfristige Maßnahmen unterteilt sind, insgesamt 39 Maßnahmen. Die Nachrüstungsliste wurde in mehreren Sitzungen einer Bund – Länder Arbeitsgruppe aus teilweise leitenden Fachbeamten erarbeitet. Die Fachbeamten wurden unterstützt von einem leitenden Mitarbeiter der Gesellschaft für Reaktorsicherheit. Am 28.09.2010 hat die Bundesregierung den „Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes“ beschlossen<sup>2</sup>.

Der Bundesumweltminister hat in der Öffentlichkeit mehrfach deutlich gemacht, dass die Nachrüstliste harte Nachrüstaufgaben beinhaltet und die Sicherheitsanforderungen des Atomgesetzes durch die vorgelegte Novelle des Atomgesetzes verschärft würden.

Die vorliegende gutachtliche Stellungnahme beschäftigt sich mit der Frage, welche Wirksamkeit die beschlossenen Maßnahmen der Nachrüstliste sowie die vorgeschlagenen neuen Regelungen des Atomgesetzes haben, welcher Zusammenhang zwischen atomgesetzlicher Neuregelung und Nachrüstliste besteht und prüft die getroffenen Regelungen aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht..

### **Sicherheitsmaßstäbe und Informationsgrundlage**

Nach eigenem Anspruch der Nachrüstliste von Bund und Ländern setzen die aufgeführten Maßnahmen

*„auf eine Gesamtsicherheitsbewertung auf Basis von durchgeführten Sicherheitsüberprüfungen auf. Die beschriebenen Anforderungen /Maßnahmen wurden aufgrund von Erkenntnissen aus den Sicherheitsüberprüfungen, den Aufsichtsverfahren, weltweiten*

---

<sup>1</sup> BMU Homepage, [www.bmu.de/atomenergie\\_sicherheit/downloads/17\\_legislaturperiode/doc/46488.php](http://www.bmu.de/atomenergie_sicherheit/downloads/17_legislaturperiode/doc/46488.php)

<sup>2</sup> BMU Homepage, [http://www.bmu.de/atomenergie\\_sicherheit/downloads/17\\_legislaturperiode/doc/46491.php](http://www.bmu.de/atomenergie_sicherheit/downloads/17_legislaturperiode/doc/46491.php)

*Betriebserfahrungen, nationalen und internationalen Regelwerkentwicklungen sowie aus Ergebnissen vielfältiger sicherheitstechnischer Untersuchungen und Forschungstätigkeiten entwickelt.“*

Dieser dem Papier vorangestellte Anspruch der herangezogenen Sicherheitsmaßstäbe erscheint umfassend. Das vorgelegte Nachrüstungsprogramm lässt jedoch im Weiteren ausgewiesene Maßstäbe vermissen, an denen die Auswahl der Nachrüstmaßnahmen nachvollzogen werden könnte. Schriftliche Aufzeichnungen der behaupteten Gesamtsicherheitsbewertung existieren nicht. Der gemeinsame Arbeitskreis aus Bund und Ländern hat lediglich die Nachrüstliste dokumentiert. Im Nachrüstungsprogramm findet sich kein Bezug zum Stand der Technik und keine Bezug zum atomgesetzlich normierten Stand von Wissenschaft und Technik (7 Abs. 2 Ziff. 3. AtG) Die Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke (BMU, April 2009)<sup>3</sup> sind nicht in Bezug genommen. Nicht erwähnt sind weiterhin das KTA Regelwerk<sup>4</sup> oder internationale Sicherheitsnormen. Das gesamte Nachrüstprogramm enthält Maßnahmen auf ganz unterschiedlichen Ebenen. Zuweilen handelt es sich um konkrete Einzelmaßnahmen, wie den Einbau bestimmter Messinstrumente, zuweilen sind die Maßnahmen sehr global und tragen eher Programmcharakter. Allen Maßnahmen ist gemeinsam, dass ihnen keine ausgewiesenen Sicherheitskriterien vorangestellt sind.

Das Programm tritt mit dem Anspruch an, Erkenntnisse aus den Sicherheitsüberprüfungen zu verwerten. Es handelt sich dabei offensichtlich um einen Bezug zu den periodischen Sicherheitsüberprüfungen, die die Betreiber nach § 19 a AtG alle 10 Jahre vorlegen müssen. Diese Sicherheitsüberprüfungen sind zwar zum Teil bereits veraltet und orientieren sich zum großen Teil nicht am Stand von Wissenschaft und Technik. Sie beinhalten gleichwohl eine detaillierte Beschreibung der Anlage. Ihr Umfang beträgt viele hundert Seiten und zusätzlich vielen hundert Seiten Gutachterstellungnahmen. Darüber hinaus ist aufgrund der Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke ein Instrument vorhanden, das den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik wiedergibt. Es hätte also möglich sein müssen, konkrete Berichte der Länder zum Sicherheitszustand der deutschen Kernkraftwerke vorzulegen und zur Grundlage des Nachrüstungsprogramms zu machen. Daraus hätten sich für alle einzelnen Anlagen konkrete Nachrüstpläne mit vertretbarem Aufwand ableiten lassen. Ob es zu den einzelnen Anlagen konkrete Sicherheitsbewertungen der Landesaufsichtsbehörden gibt, ist nicht mitgeteilt worden und lässt sich aus der Nachrüstungsliste nicht unmittelbar entnehmen.

Die Nachrüstungsliste enthält jedoch keine konkreten Maßnahmen zu den einzelnen Anlagen, sondern sehr generelle Formulierungen, aus denen nicht erkennbar ist, welche Anlage betroffen ist und welche nicht. Im Weiteren werden als Nachrüstungsmaßnahmen solche angegeben, die erst darauf abzielen, den Sicherheitszustand der Anlage zu ermitteln (Störfallnachweise, Ermüdung etc.). Andere Maßnahmen enthalten Vorbehalte, aus denen hervorgeht, dass erst ermittelt werden muss, ob die Maßnahme eigentlich erforderlich ist. Wie aus der Beantwortung einer Anfrage an das Bundesumweltministerium hervorgeht,

---

<sup>3</sup> Die Sicherheitskriterien des Bundesumweltministeriums enthalten auf ca. 300 Seiten Text die übergeordneten Anforderungen an die Sicherheit von Kernkraftwerken nach dem Stand von Wissenschaft und Technik; [http://www.bmu.de/atomenergie\\_sicherheit/rechtsvorschriften\\_technische\\_regeln/sicherheitskriterien/doc/44296.php](http://www.bmu.de/atomenergie_sicherheit/rechtsvorschriften_technische_regeln/sicherheitskriterien/doc/44296.php)

<sup>4</sup> Das Regelwerk des „Kerntechnischen Ausschusses“ (KTA) enthält sehr konkrete technische Sicherheitsanforderungen; [www.bfs.de](http://www.bfs.de)

war Wissensgrundlage letztlich allein das „Fachwissen der beteiligten Beamten“ und „eines Mitarbeiters der Gesellschaft für Reaktorsicherheit“.

Es ist nach allem davon auszugehen, dass – im Gegensatz zum formulierten Anspruch des Papiers - bei der Erstellung des Programms eine belastbare, nachvollziehbare und dokumentierte Sicherheitsbewertung nicht zu Grunde gelegt worden ist<sup>5</sup>.

### **Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten**

Für die neueren Anlagen greifen die Maßnahmen nicht, weil ihr Anforderungsniveau zu allgemein und zu niedrig ist, für die alten Anlagen laufen die Nachrüstungsmaßnahmen aufgrund der festgelegten Fristen leer. Auf den Flugzeugabsturzschutz wurde ganz verzichtet.<sup>6</sup> Durch die Vereinbarung über die Liste schränken sich Bund und Länder gegenseitig in ihren Handlungsmöglichkeiten ein. Die Liste ist abschließend und enthält keine Öffnungsklausel, die deutlich machen könnte, dass die Länder – falls sie es für notwendig erachten - bei Bedarf weitere Nachrüstmaßnahmen vorsehen können. Wie aus Kreisen der Länder verlautete, entspricht es auch dem Verständnis des BMU, einen „Deckel“ auf die erforderlichen Nachrüstungen zu setzen, um den Betreibern Investitionssicherheit zu geben. Wenn beispielsweise die Bundesaufsicht die Prüfung der Störfallnachweise bereits kurzfristig fordern wollte, wird sich das Land darauf berufen, dass diese Nachweise erst mittel- bis langfristig zu erbringen seine. Ebenso wäre die Forderung nach anderen Nachrüstungen als die in der Liste vereinbarten Maßnahmen ein Verstoß gegen eben diese Vereinbarung. Wollte ein Land beispielsweise Maßnahmen zum Schutz gegen Flugzeugabsturz ergreifen wollte, ist davon auszugehen, das BMU es unter Hinweis auf die Vereinbarung daran hindern würde.

### **Finanzielle Rahmenbedingungen**

Von ursprünglich vorgesehenen 50 Milliarden Euro-Nachrüstungsprogramm sind nach dem Vertrag der Bundesregierung mit den Energieversorgungsunternehmen eine halbe Milliarde für jede Anlage übrig geblieben. Diese Summe wird für die alten Anlagen nicht als wirkliche „Nachrüstkosten“ realisiert werden<sup>7</sup>. Für die neueren Anlagen mit langen Laufzeiten über 20 Jahre erscheint diese Summe dagegen sehr gering. Eine sicherheitstechnisch belastbare Schätzung kann dieser Begrenzung nicht zu Grunde liegen. Die Aufsichtsbehörden verfügen auch nicht über ausreichende Kenntnisse und Daten der kommerziellen Abwicklung von Nachrüstungsprojekten der Betreiber. Die Betreiber haben weder in der Vergangenheit noch heute nachvollziehbaren Daten über technische Kosten veröffentlicht. Eine Betrachtung eines globalen Investitionsvolumens für Fragen der Sicherheit hatte es in Beratungen der Atomsicherheitsbehörden bislang noch nicht gegeben. Die Trennung von Sicherheitsfragen und wirtschaftlichen Fragen ist grundlegende Voraussetzung für eine unabhängige und allein der Sicherheit verpflichtete staatliche Aufsicht. Dies gilt auch international.

---

<sup>5</sup> Wenn sie zugrunde gelegt worden wäre, wäre zu fragen, warum sie nicht veröffentlicht worden ist.

<sup>6</sup> Zum Einzelnen vergl. weiter unten

<sup>7</sup> Zur Begründung siehe weiter unten

Die vertragliche Bindung der Fondfinanzierung an die Nachrüstkosten schafft für Sicherheitsinvestitionen und Atomaufsichtsentscheidungen objektiv eine ganz konkrete Abhängigkeit zu wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die zu Lasten der Sicherheit gehen kann. Dabei ist es völlig unerheblich, dass der Bundesumweltminister betont, die Sicherheit gehe trotz dieser Vereinbarung immer vor. Entscheidend sind die objektive Wirkung des Vertrages und das Spannungsfeld des objektiv bestehenden Interessenwiderspruchs zwischen Finanzierung des Fonds und Sicherheitsinvestition.

## **Maßnahmen und Prioritäten der Nachrüstungsliste**

### **1. Kurzfristige Maßnahmen der ersten Priorität**

**sind überwiegend Maßnahmen, die nicht in eine Nachrüstungsliste gehörten und keinen Beitrag dazu liefern, alte Anlagen auch nur entfernt an den Stand der Technik heranzuführen..** Es handelt sich bei der überwiegenden Mehrheit um Aufgaben, die das laufende Geschäft der Atomaufsicht betreffen.

Beispiele:

- Sicherheitsmanagement
- Dokumentation der Störfallnachweise
- Minimierung der Strahlenexposition von Beschäftigten
- Ermüdungsanalysen

### **2. Langfristige Maßnahmen der ersten Priorität**

**beinhalten Maßnahmen die teilweise geeignet wären, die alten Anlagen an den Stand der neueren heranzuführen. Sie laufen jedoch leer, da sie innerhalb der verbleibenden Laufzeiten (8-11 Jahre) praktisch nicht mehr realisiert werden.**

In dieser Kategorie finden sich u.a. folgende Maßnahmen:

- Beseitigung aktueller Defizite der Störfallbeherrschung, die sich aus der Prüfung der veralteten Nachweise ergeben (müsste nach geltenden Regeln sofort erfolgen)
- Zusatzboriersystem zur Verbesserung der Notkühleigenschaften (Stand der Technik bei neueren Anlagen)
- Rückfördermöglichkeit von Kühlmittel aus dem Reaktorsumpf zur Vergrößerung des Kühlmittelreservoirs bei Störfällen (Stand der Technik bei neueren Anlagen)

Mittel- bis langfristig bedeutet im Sprachgebrauch der Atomverwaltung fünf bis zehn Jahre. Soweit die Maßnahmen aufgrund der verbleibenden Laufzeit für die neueren Anlagen noch umsetzbar wären, liefen sie leer, da die gestellten Anforderungen von den neueren Anlagen im Wesentlichen erfüllt werden. Darüber hinaus handelt es sich teilweise um Aufgaben, die zum täglichen Geschäft der Aufsicht gehören (Störfallnachweise).

### 3. Alle Maßnahmen der zweiten Priorität

**beinhalten Maßnahmen, die notwendig - wenn auch nicht ausreichend - wären, um die alten Anlagen an das Niveau der neueren Kernkraftwerke heranzuführen. Sie laufen aber leer, da sie**

- 1. unter Vorbehalt einer „probabilistischen Prüfung“ stehen,**
- 2. teilweise mit weiteren Vorbehalten versehen sind und**
- 3. nach den vorgegebenen Fristen zeitlich nicht mehr umsetzbar sind.**

In dieser Kategorie finden sich u.a. folgende Nachrüstungen:

- „Bautechnische oder räumliche Trennung redundanter Sicherheitseinrichtungen hinsichtlich übergreifender Einwirkungen (z.B. interner Brand, interne Überflutung)“, d.h. Beseitigung einer typischen Auslegungsschwäche alter Anlagen
- Austausch von Rohrleitungen der Druckführenden Umschließung zur Verbesserung des Leck-vor-Bruch Verhaltens (bzgl. Werkstoffeigenschaften, Konstruktion, Längsnähte in Krümmern, Betriebsbedingungen) an Stellen, an denen mit dieser Maßnahme ein erheblicher Sicherheitsgewinn erreichbar ist.
- Grundsätzliche Anwendung des 0,1 F Leckpostulats für Strahl- und Reaktionskräfte auf Grund von Lecks an der Druckführenden Umschließung, d.h. Beseitigung eines Mangels der Störfallsicherheit. Der Ausfall von Sicherheitssystemen durch Wasserstrahlen aus Lecks der Rohrleitungen soll verhindert werden. Dies entspricht einer ca. 25 Jahre alten Regelwerksanforderung.
- Vergrößerung der Kühlmittelreservoirs, „soweit technisch sinnvoll“. Diese sind bei alten Anlagen deutlich kleiner als bei den neueren. Damit soll zur besseren Störfallbeherrschung für ausreichendes Kühlmittel nach Stand der Technik gesorgt werden.

#### **Zu 3.1: Probabilistischer Vorbehalt:**

Die Maßnahmen der Priorität 2 müssen nur dann durchgeführt werden, wenn sie erforderlich sind, damit das Kernkraftwerk den festgelegten probabilistischen Grenzwert erreicht. Dieser Grenzwert trifft eine Aussage zur Frage, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Kernschmelzereignis eintreten darf. Eine Nachrüstung braucht voraussichtlich nicht zu erfolgen, wenn sich das Rechenergebnis schon ohne die Nachrüstung als klein genug herausstellt. Das stellt eine bisher nicht gekannte Einschränkung der Störfallvorsorge dar. Die an technische Anforderungen geknüpfte Störfallvorsorge galt bislang unabhängig von jeder Wahrscheinlichkeitsberechnung und war das Rückrat der Sicherheit der Kernkraftwerke. Denn der probabilistische Grenzwert sagt nur sehr beschränkt etwas über die Sicherheit der Anlagen aus. Dies liegt daran, dass er sehr empfindlich auf die jeweils gemachten Annahmen und zu Grunde gelegten Rechenmethoden reagiert und probabilistische Berechnungen nur bekannte Abläufe berücksichtigen. Es ist leicht möglich für die gleiche Anlage Werte zu errechnen, die sich um den Faktor zehn unterscheiden. Der Grenzwert ist so festgelegt, dass ihn heute fast jede alte Anlage erreicht.

### **Zu 3.2: Weitere technische Vorbehalte**

Die genannten Nachrüstungsmaßnahmen sind sehr allgemein beschrieben. Nach welchem Standard nachgebessert werden soll ist, ist der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern kaum zu entnehmen. Dabei können sich jedoch große Unterschiede ergeben. Da wo Maßstäbe angegeben werden, schwächen sie die selbst nach altem Regelwerk geltenden Sicherheitsanforderungen ab. So sollen manche Maßnahmen, die dazu dienen, Störfälle zu beherrschen nur den „betrieblichen Anforderungen“ genügen. Das bedeutet, sie müssen nicht den üblichen wesentlichen schärferen Störfallanforderungen genügen, die auch nach altem Regelwerk und erst Recht nach Stand von Wissenschaft und Technik zwingend anzuwenden wären.

Die genannten Maßnahmen sollen zu einem bedeutenden Teil nur „grundsätzlich“ gelten, d.h. Ausnahmen, wie sie auch immer sein mögen, werden zugelassen. Andere Maßnahmen brauchen wiederum nur dann realisiert zu werden „soweit sie einen erheblichen Sicherheitsgewinn“ bewirken oder soweit sie „sicherheitstechnisch sinnvoll“ sind. Es handelt sich also um Vorbehalte mit erheblichem Interpretationsspielraum, die die Maßnahmen insgesamt in Frage stellen.

### **Zu 3.3: Fristen zu lang**

Da die kurzfristigen Maßnahmen der zweiten Priorität von der Durchführung der probabilistischen Untersuchungen abhängig sind, ergibt sich eine bedeutende zeitliche Verzögerung der Umsetzung. Die probabilistischen Methoden müssen erst abgeglichen werden. Allein der Abgleich der Rechenmethoden und die anschließende Anwendung ist mit mindestens drei Jahren zu veranschlagen. Hinzu kommt für die anschließenden Maßnahmen eine Umsetzungszeit von ca. fünf Jahren, insgesamt also eine realistische Umsetzungsfrist von acht Jahren. Gravierende Investitionen werden sich jedoch für eine verbleibende Laufzeit von dann noch einem bis zu drei Jahren nicht mehr als verhältnismäßig darstellen.

Für die neueren Anlagen laufen die Maßnahmen leer, da sich aus der Nachrüstliste für sie praktisch keine „kurzfristigen“ Anforderungen ergeben.

Erst recht laufen die langfristigen Maßnahmen der zweiten Priorität im Wesentlichen leer. Für die alten Anlagen kommen sie zu spät und für die neueren kommen sie nicht in Betracht, weil sie die Anforderungen zumeist bereits erfüllen. Darüber hinaus liegen die neueren Anlagen per definitionem über dem probabilistischen Grenzwert. Denn der Grenzwert soll nach alten Plänen nicht über denen der neueren Anlagen liegen. Damit scheitert die Nachrüstung der neueren Kernkraftwerke auch am probabilistischen Vorbehalt.

## **II. Atomgesetznovelle: Die Sicherheitsmaßstäbe des § 7 d**

Nach der vom Kabinett beschlossenen Novelle des Atomgesetzes wird ein neuer Paragraph in das Atomgesetz eingefügt. Nach § 7 d der Novelle hat der Betreiber

*„entsprechend dem fortschreitenden Stand von Wissenschaft und Technik dafür zu sorgen, dass die Sicherheitsvorkehrungen verwirklicht werden, die jeweils entwickelt, geeignet und angemessen sind, um zusätzlich zu den Anforderungen des § 7 Absatz 2 Nummer 3, einen nicht nur geringfügigen Beitrag zur weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit zu leisten.“*

Auf den ersten Blick erscheint die Vorsorge nach dem Wortlaut der Vorschrift „erweitert“ zu sein. Der Inhalt der Regelung wird jedoch erst dann verständlich, wenn man ihn mit der Regelung vergleicht, die zurzeit noch gilt.

### **Zur Reichweite von Nachrüstungsauflagen nach geltender Rechtslage**

Nach der jetzigen Regelung gilt „nur“ der § 7 Absatz 2 Nummer 3. Danach darf die die Genehmigung nur erteilt werden, wenn

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

Da die tatsächlichen Nachrüstmaßnahmen, auf die es ankäme, wesentliche Änderungen der Anlagen wären, müssten sie alle genehmigt werden. Genehmigt werden könnten sie nach geltender Rechtslage jedoch nur, wenn sie die Vorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik gewährleisten. Die Auffassung, nachträgliche Auflagen dürften den Stand von Wissenschaft und Technik aus Bestandsschutzgründen nicht zum Maßstab nehmen, findet im Atomgesetz keine Stütze. Denn es können nicht Auflagen angeordnet werden, die nicht genehmigungsfähige Maßnahmen verlangen. Dies ergibt sich auch unmittelbar aus (§ 17 Abs.3 Nummer 2 AtG). Danach dürfen nachträgliche Auflagen dann angeordnet werden, wenn die Anlage nicht mehr dem Schutzstandard des Standes von Wissenschaft und Technik entspricht.

### **Der Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge**

§ 7 d tritt mit dem Anspruch an, diese im geltenden Atomgesetz geregelte Vorsorge zu erweitern. Das ginge jedoch nur, wenn die jetzige Vorsorgeregelung des Atomgesetzes diesen Bereich der weiteren Vorsorge nicht umfassen würde, also insoweit lückenhaft wäre. Das ist jedoch nicht der Fall. Spätestens mit seinem Urteil vom 10. April 2008 hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass es bei der erforderlichen Vorsorge nach dem geltenden Gesetz keine Lücke gibt. Die Schadensvorsorge höre im Anschluss an den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Schnellen Brüter in Kalkar erst da auf, wo das Risiko unentrinnbar werde, also dort, wo keine Vorsorgemaßnahmen mehr möglich erscheinen (Restrisiko).

Das Bundesverwaltungsgericht führt aus:

*„Der weite Begriff der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Schadensvorsorge ist die Konsequenz des Grundsatzes der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge. Mit diesem Grundsatz wird die erforderliche Schadensvorsorge von dem Restrisiko*



*abgegrenzt, das als unentrinnbar hinzunehmen ist, weil seine Realisierung nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen erscheint, während bereits eine entfernte Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Risiken die staatliche Schutzpflicht auslöst.“ BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 – 7 C 39.07, Rdnr. 32*

*„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.“ (ebenda)*

Überall also dort, wo die Nachrüstungsliste Maßnahmen enthält, handelt es sich um den Bereich der erforderlichen Schadensvorsorge nach dem Atomgesetz. Für *weitere* Maßnahmen außerhalb der Schadensvorsorge des Atomgesetzes ist also kein Platz und besteht auch keine Notwendigkeit. Denn jenseits der Schadensvorsorge des geltenden Atomgesetzes (§ 7 Abs. 2 Nummer 3 AtG) beginnt der Bereich des unentrinnbaren Risikos, welches auch durch weitere Vorsorge nicht zu minimieren ist. Damit gehört beispielsweise auch der Schutz gegen terroristische Flugzeugangriffe zur erforderlichen Schadensvorsorge:

*„Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts besteht kein hinreichender Grund, bei Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter in der Gestalt eines gezielten Flugzeugabsturzes auf das Zwischenlager oder eines Hohlladungsbeschusses der Castorbehälter den Drittschutz der erforderlichen Schadensvorsorge zu verneinen.“ (ebenda)*

### **Der Grundsatz der dynamischen Schadensvorsorge**

Der jetzige Gesetzentwurf erfindet mit § 7 d gilt auch nicht erstmals die dynamische Schadensvorsorge, wie der Bundesumweltminister behauptet. Diese ist bereits seit mehr als fünfzig Jahren Bestandteil des geltenden Atomgesetzes:

*„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.>). (ebenda)“*

Wenn also kein Platz ist für die weitere Vorsorge außerhalb der bisherigen umfassenden Schadensvorsorge ist, es also kein „Mehr“ an Vorsorge geben kann über das hinaus, was es jetzt schon gibt, könnte man meinen, die weitere Vorsorge des 7 d liefe lediglich leer.

Das wäre zwar insoweit unschädlich. Für die weitere Auslegung ist jedoch davon auszugehen, dass der Gesetzgeber kein Gesetz beschließt, dass ohne jede Bedeutung sein soll. Wie jedes Gesetz ist § 7 d nicht nur seinem Wortlaut nach auszulegen, sondern auch

nach seiner Systematik, seinem Zweck und seiner hier noch sehr jungen Historie.

### **Bedeutung des § 7 d nach Wortlaut und Systematik**

In systematischer Auslegung ist die „zusätzliche weitere Vorsorge“ des § 7 d im Zusammenhang mit der nach § 7 Abs.2 Nummer 3 AtG geltenden Vorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik zu betrachten. Wenn der Gesetzgeber eine zusätzliche weitere Vorsorge neu definiert, schränkt er damit zugleich den bisher umfassenden Bereich der Vorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechend ein. Mit dem Begriff der weiteren Vorsorge wird die bisherige umfassende Schadensvorsorge geteilt in eine Grundvorsorge und die weitere Vorsorge. Die Grundvorsorge wird beschränkt. Sie enthält nicht mehr das, worauf es dem Bundesverwaltungsgericht ankam, nämlich **nicht** mehr **alle** überhaupt **möglichen** Vorsorgemaßnahmen bis hin zum unentrinnbaren Restrisiko.

Für die Schutzgüter des Atomgesetzes wäre dies unschädlich, wenn die Sicherheitsmaßstäbe des Atomgesetzes dadurch nicht abgesenkt würden. Die Sicherheitsmaßstäbe würden dann nicht abgesenkt, wenn der beschränkte Schutzbereich des § 7 durch den Schutzbereich des § 7d gleichwertig ergänzt würde.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die erforderliche Vorsorge nach § 7 Abs. 2 Nummer 3 nicht auf das technisch Machbare begrenzt<sup>8</sup>.

*§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG geht schließlich noch einen Schritt weiter, indem er auf den "Stand von Wissenschaft und Technik" abstellt. Mit der Bezugnahme auch auf den Stand der Wissenschaft übt der Gesetzgeber einen noch stärkeren Zwang dahin aus, daß die rechtliche Regelung mit der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung Schritt hält. Es muß diejenige Vorsorge gegen Schäden getroffen werden, die nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen für erforderlich gehalten wird. Läßt sie sich technisch noch nicht verwirklichen, darf die Genehmigung nicht erteilt werden; die erforderliche Vorsorge wird mithin nicht durch das technisch gegenwärtig Machbare begrenzt (BVerwG, DVBl.1972, S. 680; Lecheler, ZRP 1977, S. 243; vgl. insoweit auch VG Freiburg, NJW 1977, S. 1647).*

Wenn also auf Grund der wissenschaftlichen technischen Entwicklung und Erfahrung ein Risiko erkannt wird, welches zuvor nicht erkannt war oder anders beurteilt wurde und gegen das Vorsorge erforderlich ist, entfällt die Vorsorgeverpflichtung nicht bereits deshalb, weil technische Maßnahmen **nicht machbar** sind. Die Rechtsfolgen bis hin zum Widerruf der Genehmigung ergeben sich in diesem Fall aus § 17 AtG. Erst recht entfällt danach die Vorsorgeverpflichtung nicht dann, wenn Vorsorge zwar machbar aber entsprechende Maßnahmen noch **nicht entwickelt** sind.

In der Vergangenheit sind mehrfach Fälle aufgetreten, in denen die Erforderlichkeit von

Vorsorgemaßnahmen auf Grund der wissenschaftlich technischen Entwicklung erkannt

---

<sup>8</sup> BVerfGE 49, 89, 137

worden sind, diese Maßnahmen aber noch nicht entwickelt waren. Denn die der Auslegung der Kernkraftwerke zum Zeitpunkt der Genehmigung zu Grunde gelegte

Störfallauslegung hatte sich praktisch nicht als ausreichend erwiesen und musste durch zusätzliche Maßnahmen einer sogenannten vierten Sicherheitsebene ergänzt werden. Hierzu gehörte die Forderung, den Sicherheitsbehälter bei zu hohem Druckaufbau durch Druckentlastungsventile zu schützen und den abgeführten Dampf durch Filter soweit wie möglich zu dekontaminieren, auch wenn diese Maßnahme noch nicht entwickelt war. Hierzu gehörte die Forderung, Wasserstoffexplosionen im Sicherheitsbehälter zu verhindern. Maßnahmen hierzu waren nicht entwickelt. Nach § 7 i.V.m. § 17 können die Betreiber nach den von Bundesverfassungsgereicht und Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätzen (s.o.) in diesen und vergleichbaren Fällen gleichwohl zu Vorsorge verpflichtet werden.

§ 7d begrenzt dagegen die Sorgspflicht der Betreiber darauf, **entwickelte** Vorsorgemaßnahmen zu verwirklichen. Sie müssen sich also auch nicht darum sorgen, Maßnahmen erst zu entwickeln. Damit fällt der Vorsorgemaßstab des § 7 d deutlich hinter den des § 7 zurück.<sup>9</sup>

Dagegen kann auch nicht eingewandt werden, § 7 d lasse die Regelung des § 7 unberührt, weil es sich bei § 7 d um eine Sorgpflicht handle, bei § 7 jedoch um eine Genehmigungsvorschrift, § 7 d also zu § 7 als ein aliud hinzutrete und nur etwas Zusätzliches regle. Denn wenn der Betreiber gesetzlich durch § 7 d davor geschützt wird, sich über weitere Vorsorgemaßnahmen Gedanken zu machen, weil sie noch nicht entwickelt sind, wäre es gesetzlich ein Systemwiderspruch, diese weitere Vorsorge von ihm als Voraussetzung für die Erteilung von erforderlichen Änderungsgenehmigungen nach § 7 Abs. 2 Nummer 3 oder über nachträgliche Auflagen zu verlangen. Soweit also eine weitere Vorsorgemaßnahme nach § 7 d eine wesentliche Änderung darstellt und damit nach § 7 genehmigungsbedürftig ist, kann die Genehmigungsbehörde lediglich den Vorsorgemaßstab des § 7 d anwenden. Die Genehmigungsanforderungen des § 7 werden in diesem Fall durch § 7d reduziert.

Auch § 17 AtG wird durch § 7 d modifiziert. Nach § 17 Abs. 2 kann grundsätzlich dann ein Widerruf erfolgen, wenn die erforderliche Schadensvorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik nicht gewährleistet ist. Da sich die Sorgpflicht des § 7 d jedoch auf entwickelte Maßnahmen beschränkt, die nicht dem Vorsorgemaßstab des Standes von Wissenschaft und Technik entsprechen müssen, wird die Reichweite der Befugnis nach § 17 Auflagen zu erlassen insoweit eingeschränkt. Konsequenterweise begründet eine Verletzung des § 7 d auch keine Maßnahmen nach § 17.

§ 7 d unterscheidet sich in einem weiteren Punkt von § 7. Die Maßnahmen der weiteren Vorsorge, für die der Betreiber Sorge zu tragen hat, sollen einen „nicht nur geringfügigen Beitrag für die Sicherheit“ leisten. Rückwärts gelesen bedeutet dies, dass die weiteren Maßnahmen nicht daran gemessen werden, inwieweit mit ihnen den Stand von Wissenschaft und Technik erreicht wird. Es sind damit auch Maßnahmen zulässig, die

---

<sup>9</sup> Nicht das Erforderliche bestimmt den Schutz, sondern das zur Verfügung stehende. Damit mutiert zugleich das verfassungsrechtlich generell geltende Verhältnismäßigkeitsprinzip, welches verpflichtende Maßnahmen nur dann zulässt, wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen sind, zu Gunsten der Betreiber zu einem Machbarkeitsprinzip.

nicht die erforderliche Vorsorge **nach dem Stand von Wissenschaft und Technik** nach

§ 7 AtG gewährleisten. Dem widerspricht es auch nicht, dass § 7d den Betreiber dazu verpflichtet, seine Sorgspflicht „*entsprechend dem Stand von Wissenschaft und Technik*“ wahrzunehmen. Denn diese Verpflichtung bezieht sich ihrerseits nur auf die beschränkte Anforderung, nur entwickelte Schutzmaßnahmen in Erwägung zu ziehen und einen nicht nur geringfügigen Schutzbeitrag zu verwirklichen aber nicht einen, der nach Stand von Wissenschaft und Technik erforderlich ist.

### **Praktische Konsequenzen:**

Soweit die Sorgpflicht nach § 7d greift, können die Betreibern entgegen geltender Rechtslage nicht mehr verpflichtet werden, alle diejenigen Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, die nach Stand von Wissenschaft und Technik erforderlich sind. Es war und ist weiterhin das prägende Merkmal der dynamischen Anbindung der Vorsorge an die Entwicklung von Wissenschaft und Technik, dass Maßnahmen in Betracht kommen und erforderlich werden, die noch nicht entwickelt sind. Vor der Umsetzung dieser Maßnahmen werden die Betreiber – soweit § 7 d reicht – geschützt. Dies betrifft nicht nur Maßnahmen der Sicherheitsebene 4.

Da es kein gesetzlich definiertes Kriterium zur Abgrenzung beider Vorsorgebereiche gibt, können auch Anforderungen an die Störfallauslegung soweit sie über die in den Anlagen verwirklichte Praxis hinausgehen als weitere Vorsorge definiert werden. Die bislang nach Stand von Wissenschaft und Technik heranzuziehenden methodischen und inhaltlichen Anforderungen an Sicherheitsauslegung einschließlich der Nachweise zur Beherrschung der Auslegungstörfälle können dadurch gesenkt werden.

### **Bedeutung des § 7 d nach teleologischer Auslegung**

Aus der vorgelegten Nachrüstungsliste wird deutlich, dass das Ergebnis der systematischen Auslegung auch bezweckt ist. Die Überschrift dieser Liste lautet:

*„Sicherheitstechnische Anforderungen / Maßnahmen zur weiteren Vorsorge gegen Risiken“*

Die Überschrift legt nahe, dass die nachfolgend bezeichneten Maßnahmen zum Bereich der weiteren Vorsorge gehören. Eine Differenzierung zwischen Anforderungen und Maßnahmen enthält das Papier im Weiteren nicht. Eine Festlegung, was zur weiteren Vorsorge gehört und was nicht, bleibt sowohl in der Nachrüstungsliste wie im Atomgesetz offen. Es wird jedoch deutlich, dass zumindest ein nicht bestimmter Teil der aufgeführten Maßnahmen unter die weitere Vorsorge fällt.

Die Nachrüstungsliste entspricht weder in Entstehung noch Inhalt einem Vorgehen nach Stand von Wissenschaft und Technik<sup>10</sup>. Damit könnten die Maßnahmen, die sich nicht am Stand von Wissenschaft und Technik orientieren, nicht nach § 7 AtG genehmigt werden. Als Maßnahmen der weiteren Vorsorge sind sie jedoch von den strengen Anforderungen des § 7 Abs. 2 Nummer 3 AtG (Stand von Wissenschaft und Technik) befreit. Der

---

<sup>10</sup> Vgl. oben Kapitel.....

Gesetzentwurf bezweckt damit u.a., die Maßnahmen der Nachrüstliste atomrechtlich genehmigungsfähig zu machen.

### **Drittschutzregelung des § 7 d**

Die Regelung des § 7 d enthält eine weitere Besonderheit. Die weitere Vorsorge soll explizit dem Schutz der Allgemeinheit dienen. Wenn der Gesetzgeber eine solche explizite Formulierung wählt, dann möchte er damit deutlich machen, dass das Gesetz nicht dem Schutz des Einzelnen dienen soll. Dies ist insoweit eine übliche gesetzliche Bestimmung, die dazu dienen soll, Klagerechte Dritter auszuschließen. Denn Klagerechte Dritter sind nach der ständigen Rechtsprechung immer dann ausgeschlossen, wenn das Gesetz nicht jedenfalls auch den Schutz des Einzelnen bezweckt.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte noch im April 2008 betont, dass ein Bürger durchaus berechtigt sei, einen Klageantrag auf Errichtung von Schutzmaßnahmen gegen einen terroristischen Flugzeugangriff zu stellen. Mit dem neuen § 7 d wäre eine solche Klage bereits unzulässig, weil der Schutz gegen den terroristischen Flugzeugabsturz als Maßnahme „der zusätzlichen weiteren Vorsorge“ eben nur dem Schutz der Allgemeinheit dient und nicht dem Schutz des Einzelnen.

### **Fazit:**

Die Einfügung des § 7 d dient dazu, die nicht dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechende Nachrüstliste rechtlich abzusichern und Klagen Dritter auf Einhaltung der erforderlichen Vorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik abzuwehren. Um diese Ziel zu erreichen, werden durch den § 7 d AtG und die die Nachrüstung begrenzende Bund-Länder-Liste die bislang geltenden Sicherheitsstandards auf exekutiver und auf legislativer Ebene drastisch abgesenkt.

### III. Atomgesetznovelle: Verfassungskonformität des § 7 d

Auf Grund der fehlenden Abgrenzung zwischen dem Schadensvorsorgebereich des § 7 Abs.2. Nummer 3 AtG und dem Bereich der Vorsorge des § 7 d kommt eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots in Betracht. Dieses Gebot ergibt sich als Folge des Rechtsstaatsprinzips aus Artikel 20 Abs.3 GG. Darüber hinaus kommt eine Verletzung des Grundrechts auf Leib und Leben dadurch in Betracht, dass durch § 7 d der im Atomrecht bislang garantierte bestmögliche Grundrechtsschutz nicht mehr gewährleistet wird.

Mit dem neuen § 7 d wird der grundlegende Fall wieder aufgerollt, den das Bundesverfassungsgericht<sup>11</sup> bereits auf Grund eines Vorlagebeschluss des Obergerichtes Münster zu entscheiden hatte. Dabei ging es u.a. um die Frage, ob die offene Fassung des § 7 Abs. 2 Nummer 3 des Atomgesetzes dem Bestimmtheitsgebot widerspreche. Denn § 7 Abs. 2 Nummer 3 AtG beschreibe den Schutzstandard der erforderlichen Schadensvorsorge mit dem unbestimmten Rechtsbegriff des Standes von Wissenschaft und Technik nur sehr allgemein. Dies könne zu unvertretbarer Rechtsunsicherheit führen, da der Interpretationsspielraum zu groß sei. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Auffassung verneint. Aber nur deshalb, weil die **Bindung der Vorsorge an den Stand von Wissenschaft und Technik** den jeweils bestmöglichen Schutz von Leib und Leben nach Art. 2 Abs. 2 der Verfassung gewährleiste.

*„Die in die Zukunft hin offene Fassung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG dient einem dynamischen Grundrechtsschutz. Sie hilft, den Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtomG jeweils bestmöglich zu verwirklichen.“<sup>12</sup>*

Im Umkehrschluss wird die Garantie des bestmöglichen Grundrechtsschutzes - vermittelt durch seine Anbindung an die Vorsorge nach dem Stand von Wissenschaft - zur Bedingung dafür, dass das die offene Fassung des § 7 Abs.2. Nummer 3 nicht gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot verstößt. Denn nur der Bezug der Vorsorge auf den Stand von Wissenschaft und Technik rechtfertigt angesichts der potentiell hohen Risiken der Kernenergie die offene Fassung des § 7 Abs.2 Nummer 3. Ist jedoch gesetzlich unbestimmt, welcher Maßstab gilt, entfällt diese Rechtfertigung in der Logik der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts. Die offene Fassung der atomgesetzlichen Verpflichtung zur Sicherheitsvorsorge führt also dann zu einem Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, wenn der objektive Maßstab des Standes von Wissenschaft und Technik aufgegeben wird zu Gunsten geringerer Standards.

Die Aufgabe des Standes von Wissenschaft und Technik als Maßstab bedeutet die Aufgabe des bestmöglichen Grundrechtsschutzes. Der bestmögliche Grundrechtsschutz ist für das Bundesverfassungsgericht angesichts der Risiken der Kernenergie unabhängig von der Frage der Bestimmtheit *conditio sine qua non* für den grundrechtlichen Schutz von Leib und Leben nach Art. 2 Abs.2 GG.

<sup>11</sup> Kalkar Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 49, 89)

<sup>12</sup> BVerfGE 49, 89, 137

*„Es muß diejenige Vorsorge gegen Schäden getroffen werden, die nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen für erforderlich gehalten wird. Läßt sie sich technisch noch nicht verwirklichen, darf die Genehmigung nicht erteilt werden; die erforderliche Vorsorge wird mithin nicht durch das technisch gegenwärtig Machbare begrenzt (BVerwG, DVBl.1972, S. 680; Lecheler, ZRP 1977, S. 243; vgl. insoweit auch VG Freiburg, NJW 1977, S. 1647).“<sup>13</sup>*

Mit dem neuen § 7 d werden Vorsorgemaßnahmen zulässig, die nicht die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gewährleisten, die nicht einmal dem Stand der Technik entsprechen müssen. Auch Maßnahmen nach dem Stand der Technik kommen nur dann in Betracht, wenn sie „entwickelt“ sind. Es fallen also auch diejenigen Maßnahmen weg, die nach dem Stand der Technik entwickelbar wären, es aber noch nicht sind (s.o). Wo diese „weitere Vorsorge“ mit den stark verminderten Sicherheitsanforderungen beginnt, wie weit sie die bisherige Vorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik verdrängt, ist gesetzlich nicht bestimmt. Der bestmögliche Grundrechtsschutz wird deshalb unter Geltung des § 7 d durch das Atomgesetz nicht mehr gewährleistet. Nach den Maßstäben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Kalkar) verstößt § 7 d des Entwurfes eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes gegen das Rechtsstaatsgebots aus Art. 20 Abs. 3 GG und gegen das Grundrecht auf Leib und Leben nach Artikel 2 Abs.2 GG.

#### **IV. Zur Vereinbarkeit des § 7 d mit Europäischem Recht**

§ 7 d dient auch zur Umsetzung von Artikel 6 Abs. 2 der RICHTLINIE 2009/71/EURATOM DES RATES vom 25. Juni 2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen. Dort heißt es:

*„(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Genehmigungsinhaber nach dem geltenden nationalen Rahmen verpflichtet sind, unter Aufsicht der zuständigen Regulierungsbehörde die nukleare Sicherheit ihrer kerntechnischen Anlagen regelmäßig in systematischer und nachprüfbarer Weise zu bewerten und zu überprüfen und, so weit wie vernünftigerweise erreichbar, kontinuierlich zu verbessern.“*

Danach soll der Betreiber verpflichtet sein, die Sicherheit seiner Anlage kontinuierlich zu verbessern.

§ 7 d setzt diese Vorschrift in eine nationale Norm um. Danach hat der Betreiber (s.o.)

*„entsprechend dem fortschreitenden Stand von Wissenschaft und Technik dafür zu sorgen, dass die Sicherheitsvorkehrungen verwirklicht werden, die jeweils entwickelt, geeignet und angemessen sind, um zusätzlich zu den Anforderungen des § 7 Absatz 2 Nummer 3, einen nicht nur geringfügigen*

---

<sup>13</sup> BVerGE49, 89, 137 (s.o.)

*Beitrag zur weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit zu leisten.“*

Die Gesetzesformulierung enthält gegenüber der Richtlinie bedeutende Einschränkungen:

- Die Verpflichtung die Sicherheit zu verbessern, wird beschränkt auf eine Sorgspflicht. Es wird damit nicht mehr der Erfolg geschuldet, die Sicherheit zu verbessern sondern lediglich das ernsthafte Bemühen, dies zu tun.
- Die Regelung des § 7 d bezieht sich dem Wortlaut nach zusätzlich zu den Anforderungen nach § 7 Absatz 2 Nummer 3 nur auf die Sorgpflicht zur weiteren Vorsorge. Die Anforderungen des § 7 Absatz 2 Nummer 3 beinhalten keine Sorgpflicht. Zusätzlich zu den Anforderungen des § 7 Abs.2 Nummer 3 heißt demnach, dass die Schadensvorsorge nach Stand von Wissenschaft und Technik nicht der Sorgpflicht unterliegt. Auch aus der Systematik der Regelung lässt sich kein anderer Schluss ableiten. Damit bezieht sich die Pflicht nicht, wie von der Richtlinie gefordert, auf Sicherheit allgemein, zu der auch der Schadensvorsorgebereich des § 7 Abs. 2 Nummer 3 gehört. Die Regelung des 7 d bleibt auch hier deutlich hinter der Richtlinie zurück.
- § 7 d beschränkt die Betreiberpflicht entgegen der Richtlinienformulierung auf diejenigen Maßnahmen, die der Vorsorge gegen Risiken der Allgemeinheit dienen.
- § 7d beschränkt die Vorsorgemaßnahmen entgegen der Richtlinienformulierung auf entwickelte Techniken.

§ 7 d setzt Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie des Rates bleibt in seinen Anforderungen zu Lasten der Sicherheit deutlich hinter der Richtlinie zurück und setzt sie deshalb auch nur unvollständig um. § 7 d ist somit mit der Richtlinie nicht vereinbar.



## V. Zur Vereinbarkeit des § 7 c Abs.1 mit Europäischem Recht

§ 7 c dient der Umsetzung von Artikel 6 Abs. 1 der RICHTLINIE 2009/71/EURATOM DES RATES vom 25. Juni 2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen<sup>14</sup>. Dort heißt es in Artikel 6 Abs.1:

*„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verantwortung für die nukleare Sicherheit einer kerntechnischen Anlage in erster Linie dem Genehmigungsinhaber obliegt. Diese Verantwortung kann nicht delegiert werden.“*

§ 7c Abs. 1 des Entwurfes für eine 12. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes setzt dies folgendermaßen um:

*„Die Verantwortung für die nukleare Sicherheit obliegt dem Inhaber der Genehmigung für die kerntechnische Anlage. Diese Verantwortung kann nicht delegiert werden.“*

---

14 Die Prüfung erfolgt nur insoweit der Gesetzesvorschlag vor dem Hintergrund der Richtlinie problematisch erscheint. Insgesamt geht es um die Umsetzung der folgenden Vorschriften der Richtlinie:

### **Artikel 6 Genehmigungsinhaber**

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verantwortung für die nukleare Sicherheit einer kerntechnischen Anlage in erster Linie dem Genehmigungsinhaber obliegt. Diese Verantwortung kann nicht delegiert werden.
- (2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Genehmigungsinhaber nach dem geltenden nationalen Rahmen verpflichtet sind, unter Aufsicht der zuständigen Regulierungsbehörde die nukleare Sicherheit ihrer kerntechnischen Anlagen regelmäßig in systematischer und nachprüfbarer Weise zu bewerten und zu überprüfen und, so weit wie vernünftigerweise erreichbar, kontinuierlich zu verbessern.
- (3) Die Bewertungen nach Absatz 2 umfassen die Überprüfung, dass Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen und zur Abmilderung von Unfallfolgen getroffen sind, einschließlich der Überprüfung der physischen Barrieren sowie der administrativen Schutzvorkehrungen des Genehmigungsinhabers, die versagen müssen, bevor Arbeitskräfte oder die Bevölkerung erheblich durch ionisierende Strahlungen geschädigt würden.
- (4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Genehmigungsinhaber nach dem geltenden nationalen Rahmen verpflichtet sind, Managementsysteme einzurichten und anzuwenden, die der nuklearen Sicherheit gebührenden Vorrang einräumen und die regelmäßig von der zuständigen Regulierungsbehörde überprüft werden.
- (5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Genehmigungsinhaber nach dem geltenden nationalen Rahmen verpflichtet sind, dauerhaft angemessene finanzielle und personelle Mittel zur Erfüllung ihrer in den Absätzen 1 bis 4 festgelegten Pflichten in Bezug auf die nukleare Sicherheit einer kerntechnischen Anlage vorzusehen und bereitzuhalten.

### **Artikel 7 Kenntnisse und Fähigkeiten auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit**

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle Beteiligten nach dem geltenden nationalen Rahmen verpflichtet sind, für die Aus- und Fortbildung ihres Personals, das mit Aufgaben im Bereich der nuklearen Sicherheit kerntechnischer Anlagen betraut ist, zu sorgen, um Kenntnisse und Fähigkeiten auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit aufrechtzuerhalten und auszubauen.

### **Artikel 8 Information der Öffentlichkeit**

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Arbeitskräfte und die Bevölkerung über die Regulierungstätigkeit auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit informiert werden. Zu dieser Pflicht gehört, dass sichergestellt wird, dass die zuständige Regulierungsbehörde die Öffentlichkeit in ihren Zuständigkeitsbereichen informiert. Die Information der Öffentlichkeit erfolgt im Einklang mit nationalem Recht und internationalen Verpflichtungen, sofern dadurch nicht andere Interessen — wie unter anderem Sicherheitsinteressen —, die im nationalen Recht oder in internationalen Verpflichtungen anerkannt sind, gefährdet werden.

Nach der Richtlinie soll der Genehmigungsinhaber nicht alleine verantwortlich sein. Der Staat soll eine Mitverantwortung tragen. Aus diesem Grunde wurden bei der Erarbeitung der Richtlinie unter intensiver deutscher Beteiligung die Worte „*in erster Linie*“ aufgenommen. Eine Exkulpationsmöglichkeit der staatlich verantwortlichen Behörden bei Sicherheitsproblemen sollte durch diese Formulierung explizit ausgeschlossen werden. In der Richtlinie kommt dieser Gedanke ergänzend auch in Artikel 6 Abs. 2 zum Ausdruck, nach dem die Betreiberpflicht „*unter der Aufsicht des Staates*“ gefordert wird. Auch nach einhelliger Rechtsprechung der deutschen Gerichte trägt der Staat eine Mitverantwortung für die Sicherheit, weil er die Kernenergie zugelassen hat.

Der deutsche Umsetzungstext enthält nicht die Einschränkung, dass dem Betreiber die Verantwortung nur *in erster Linie obliegt*. Nach dem Wortlaut von § 7 c Absatz (1) des Gesetzentwurfs der Bundesregierung erhält der Betreiber (Inhaber der Genehmigung) die Alleinverantwortung für die nukleare Sicherheit. Insbesondere nach der Entstehungsgeschichte der Richtlinie ist nicht davon auszugehen, dass die Bundesregierung die einschränkende Formulierung, „*in erster Linie*“, ohne Absicht weggelassen hat. Der Verzicht auf den Zusatz lässt nur den Schluss zu, dass die Bundesregierung den Zweck verfolgt, bei Sicherheitsproblemen unter Bezug auf diese Vorschrift auf den Betreiber zu verweisen, um sich leichter exkulpieren zu können.

§ 7c Abs.1 bleibt hinter der Regelung der Richtlinie des Rates zurück und setzt sie insoweit nicht vollständig um.