

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Ludwigstraße 23

80539 München

per Fax im Vorwege: 089 2130-320

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

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

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

06. Dezember 2017
01/1289V/H/st
Mitarbeiterin: Sabine Stefanato
Durchwahl: 040-278494-16
Email: stefanato@rae-guenther.de

K L A G E

1. der Frau
2. des Herrn

– Kläger –

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Günther – Partnerschaft,
Mittelweg 150, 20148 Hamburg,

g e g e n

den **Freistaat Bayern**, vertreten durch die Landesrechtsanwaltschaft Bayern, Lud-
wigstraße 23, 80539 München,

– Beklagter –

Beizuladen: Kernkraftwerk Gundremmingen GmbH
Dr.-August-Weckesser-Str. 1
89355 Gundremmingen

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

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

wegen: **Widerruf der Betriebsgenehmigung für das
Kernkraftwerk Gundremmingen B und C**

Namens und vollmachts der Kläger beantragen wir,

**den Beklagten zu verpflichten, die Betriebsgenehmigung für das
Atomkraftwerk Gundremmingen B und C zurückzunehmen bzw.
zu widerrufen.**

Hilfsweise wird beantragt,

**den Beklagten zu verpflichten, die Betriebsgenehmigung für das
Atomkraftwerk Gundremmingen B und C nachträglich zum
Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter
mit Auflagen zu versehen.**

Weiter wird beantragt,

**die Verwaltungsvorgänge beizuziehen und uns Akteneinsicht in
diese zu gewähren.**

Es wird auch ausdrücklich beantragt,

**die Betriebsgenehmigung für das Atomkraftwerk B und C beizu-
ziehen.**

B e g r ü n d u n g :

I. Bezugnahme

Zur **B e g r ü n d u n g** beziehen wir uns zunächst auf das gesamte bisherige
außergerichtliche Vorbringen (nachstehend Anlage K 1 und Anlage K 2).

II. Sachverhalt

1. Zu den Klägern

Der Klägerin zu 1. ist Eigentümerin eines Wohnhauses, welches sie mit ihrer
Familie bewohnt. Das Wohnhaus weist eine Entfernung von ca. 14,4 km zum
Atomkraftwerk Gundremmingen auf.

Der Kläger zu 2. ist Eigentümer eines Grundstücks, welches 9 km von den Reaktorblöcken entfernt belegen ist und das er zu Wohnzwecken nutzt.

Beide Kläger wären von einem Kernschmelzunfall mit möglicherweise letalen Folgen betroffen.

2. Bisheriges Verfahren

a) Ursprungsantrag

Die Klägerin zu 1. beantragte bereits am 12.12.2001 den Widerruf der Betriebsgenehmigung für das Atomkraftwerk Gundremmingen B und C, wobei mit Schreiben vom 03.01.2002 klargestellt wurde, dass Antragstellerin die Klägerin zu 1. und nicht der in dem ursprünglichen Antrag genannte Ehemann der Klägerin ist,

Anlagenkonvolut K 1.

Der Ursprungsantrag wurde auf §§ 17 Abs. 2, 17 Abs. 3 Nr. 2 sowie 17 Abs. 5 AtG gestützt. Zugleich wurde beantragt, die Betriebsgenehmigung nachträglich zum Schutz vor Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter (SEWD) mit Auflagen zu versehen.

Zur Begründung wurde ausführlich dargelegt, dass beide Reaktoren keine ausreichende Auslegung gegenüber modernen Kampfflugzeugen sowie größeren Verkehrsmaschinen aufweisen würden. Deshalb sei im Falle eines forcierten Flugzeugabsturzes mit einer Kernschmelze zu rechnen, die zu einer Verstrahlung des Klägers und seiner Familie mit möglicher Todesfolge führen könne.

Eine Flugzeugentführung mit der Drohung, dieses auf eine Nuklearanlage abstürzen zu lassen, habe es schon im Jahr 1972 gegeben. Jedenfalls in Ansehung der Ereignisse vom 11. September 2001 könne das Szenario eines herbeigeführten Flugzeugabsturzes nicht mehr als Restrisiko angesehen werden. Vielmehr müsse nunmehr eindeutig von einer erheblichen Gefährdung ausgegangen werden.

b) Antragserweiterung

Dem Antrag des Klägers zu 1. Vom 12.12.2001 ist der Kläger zu 2. unter dem 21.07.2016 beigetreten. Wir fügen dieses Schreiben, mit dem zugleich auch der Antrag des Klägers zu 1. weiter vertieft wurde, als

Anlage K 2

zur Akte.

Der Antrag wurde vertieft, indem weitere inzwischen bekannt gewordene Fakten vorgetragen wurden, darunter die verstörende Erkenntnis, dass die Täter des 11.09.2001 ursprünglich beabsichtigt hatten, ein US-amerikanisches Atomkraftwerk anzugreifen. Hingewiesen wurde zudem auf das Risiko eines durch den Piloten selbst herbeigeführten Flugzeugabsturzes auf ein Atomkraftwerk, welches durch den erzwungenen Absturz eines Flugzeugs in den Alpen deutlich wurde sowie weitere Angriffsszenarien, die in der Fachliteratur (*Braun/Steinhäusler/Zaitseva*, Österreichische Militärische Zeitschrift. Sonderheft 2003 – "Nuclear Material Protection", S. 15-23 - http://www.aurora-magazin.at/gesellschaft/atom_terror_druck.htm) sowie in dem Klageverfahren zum Zwischenlager Brunsbüttel (Anlage K 2 S. 3/4) eine erhebliche Rolle gespielt hatten.

Weiter wurde in der Antragsvertiefung vom 21.07.2016 im Einzelnen dargelegt, dass deutsche Sicherheitsbehörden inzwischen terroristischen Angriffe, auch im modus operandi des 11. Sept. 2001, nicht mehr nur als praktisch nicht ausgeschlossen ansehen, sondern ihnen sogar eine geringe „Wahrscheinlichkeit“ zumessen.

Schließlich haben die Kläger dargelegt, dass im Falle eines forcierten Absturzes einer großen zivilen Verkehrsmaschine auf die Kraftwerksblöcke in Gundremmingen mit einer Kernschmelze gerechnet werden muss.

c) Behandlung der Anträge durch den Beklagten

Bezüglich des Ursprungsantrags von 2001 (Anlage K 1) sowie der Antragserweiterung aus 2016 (Anlage K 2) liegen Eingangsbestätigungen des Beklagten vor

Anlagenkonvolut K 3.

Im Übrigen sind für die Kläger keinerlei Aktivitäten des Beklagten erkennbar geworden. In dem Schreiben vom 8. April 2002 stellte der Beklagte unstreitig, dass die Ausführungen der Kläger zur Auslegung der bayrischen Atomkraftwerke gegen Flugzeugabstürze zutreffen. Zugleich wurde in Bezug auf die Bescheidung der Anträge um Geduld gebeten.

Weitere Aktivitäten des Beklagten seit 2002 sind nicht zu verzeichnen.

3. Das Atomkraftwerk Gundremmingen

a) Einheitliche atomrechtliche Genehmigung

Das aus den beiden baugleichen Blöcken B und C bestehende Atomkraftwerk Gundremmingen verfügt nur über eine einzige Betriebsgenehmigung. Es handelt sich mithin im Rechtssinn um **eine** Anlage im Sinne von § 7 Abs. 1 AtG.

Der Block B wird nach § 7 Abs. 1a Nr. 3 AtG seine Berechtigung zum Leistungsbetrieb (Stromerzeugung) am 31.12.2017 verlieren, während der Block C nach § 7 Abs. 1a Nr. 5 AtG noch bis zum 31.12.2021 Strom produzieren darf. Auch wenn in Bezug auf den Block B das Recht zur Stromproduktion zeitnah zum Erliegen kommen wird, bleibt das Risiko im Hinblick auf den weiteren Betrieb des Blocks C weiter groß. Diesem Risiko kann nur durch die Rücknahme oder den Widerruf der einheitlichen Betriebsgenehmigung Rechnung getragen werden.

b) Anlagentyp

Das Kernkraftwerk Gundremmingen ist die einzige noch betriebene Siedewasserreaktoranlage in Deutschland. Sie entspricht der sogenannten Baulinie 72. Block B verfügt über eine Nettoleistung in Höhe von 1.284 MW, Block C über eine Nettoleistung in Höhe von 1.288 MW. Beide Blöcke sind zum ersten Mal im Jahr 1984 ans Netz gegangen. Der kommerzielle Leistungsbetrieb begann am 19.07.1984.

c) Störfallbeherrschung nicht mehr gegeben

Aufgrund neuer Studien ist inzwischen belegt, dass bezüglich des Atomkraftwerks Gundremmingen nicht mehr sicher davon ausgegangen werden kann, dass Störfälle sicher beherrscht werden. In einem Gutachten von Renneberg und Majer, beide frühere Mitarbeiter des BMU, vom 12. November 2013 (Risiken des Betriebs des Kernkraftwerks Gundremmingen unter besonderer Berücksichtigung der beantragten Leistungserhöhung, Autor Univ.-Prof. Wolfgang *Renneberg* unter Mitwirkung von Dipl. Ing. Dieter *Majer*, Wien, 12. November 2013) wird überzeugend dargelegt, dass erheblich bisher nicht ausgeräumt Zweifel an der Störfallbeherrschung gegeben sind. Das Gutachten kommt auf 48 Seiten überzeugend zu dem zusammenfassenden Ergebnis, dass bezüglich der Störfallsicherheit offene Fragen bestehen, die Kernbestandteile des Sicherheitssystems betreffen:

- „Die Konstruktion des Reaktordruckbehälters entspricht nicht dem Stand der Technik. Nach den vorliegenden Berechnungen und Messungen für vergleichbare Druckbehälter ist zurzeit nicht ausgeschlossen, dass die sog. Bodenschweißnaht insbesondere unter Störfallbedingungen unter zu hohen Spannungen steht.
- Der Nachweis, dass das Not- und Nachkühlsystem, welches den Reaktor insbesondere bei Störfällen vor einer Kernschmelze schützen soll, entspricht nicht den aktuellen „Sicherheitsanforderungen an Kernkraftwerke“. Nur zwei Stränge des Not- und Nachkühlsystems haben die nachgewiesene Qualität als Störfallsicherheitssystem. Da sie jedoch nicht diversitär aufgebaut sind, können sie auf Grund einer gemeinsamen Ursache gleichzeitig versagen.

- Für einen Dammbbruch der stromaufwärts liegenden Donaustaustufe bei einem zu unterstellenden Erdbeben ist nicht nachgewiesen, dass das Kernkraftwerk gegen die darauf folgende Flutwelle nach einer erdbebenbedingten Vorschädigung anderer Sicherheitssysteme ausgelegt ist. Bereits bei dem nach veralteten Berechnungsmethoden zu unterstellenden maximalen Hochwasserstand ist das Anlagengelände in 33cm Höhe überflutet.
- Methoden, Berechnungsgrundlagen und Daten, nach denen das maximale Erdbeben ermittelt werden muss, gegen das die Anlage geschützt sein muss, sind veraltet. Welches Erdbeben nach heutigem Stand anzunehmen wäre, ist nicht bekannt. Damit ist zurzeit ungeklärt, ob das Kernkraftwerk Gundremmingen ein solches Erdbeben sicher überstehen würde.
- Das Brennelementelagerbecken des Kernkraftwerks Gundremmingen befindet sich außerhalb des Sicherheitsbehälters. Radioaktive Freisetzungen aus den dort gelagerten Brennstäben können damit nicht durch den Sicherheitsbehälter zurückgehalten werden. Im Notstandsfall, bei ausfallender Kühlung des Beckens, kann sich Wasserstoff im Reaktorgebäude sammeln. Rekombinatoren zur Verhinderung möglicher Wasserstoffexplosionen sollen erst noch nachgerüstet werden.
- Die Kühlung des Brennelementebeckens hängt bei Störfällen ab von den Nachwärmeabfuhrsträngen des Reaktors. Damit ist die Nachwärmeabfuhr aus dem Brennelementelagerbecken nach den heutigen Sicherheitsanforderungen bei einem Störfall ebenso in Frage gestellt, wie die Nachwärmeabfuhr aus dem Reaktor.
- Die gefilterte Druckentlastung des Sicherheitsbehälters ist bei einem kerntechnischen Unfall entscheidend dafür, dass große Mengen an Radioaktivität nicht in die Umwelt gelangen. Ein solches System hätte in Fukushima einen großen Beitrag zur Verhinderung der Katastrophe leisten können. Dieses System ist in Gundremmingen nicht gegen Erdbeben ausgelegt.“

Anlage K 4, S. 4/5

Diese Ausführungen offenbaren eklatante Mängel, die nach Auffassung der Autoren den Widerruf der Genehmigung nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG rechtfertigen (Anlage K 5, S. 5) und auch eine vorläufige Stilllegung nach § 19 Abs. 3 AtG begründen können (Anlage K 5, S.13).

Die Ergebnisse der Studie von *Renneberg/Majer* werden eindrucksvoll durch ein weiteres Gutachten von Prof. Dr. *Manfred Mertins* (Defizite und Regelwerksabweichungen des Atomkraftwerkes Gundremmingen, Köln, Dezember 2016) bestätigt. Prof. *Mertins* kommt wie *Renneberg/Majer* zu dem Ergebnis,

dass vor allem erhebliche Schwächen im Bereich des Not- und Nachkühlsystems vorliegen, die vor allem mit dem „zusätzlichen unabhängigen Nachwärmabfuhr- und Einspeisesystem“ (ZUNA) im Zusammenhang stehen. Dort heißt es unter anderem;

„ZUNA erfüllt nicht die Anforderungen, die von einem Not- und Nachkühlsystem zu erwarten sind. Beim AKW Gundremmingen **sind somit die notwendigen Voraussetzungen zur Störfallbeherrschung nicht gegeben**. Die mit dem BMUB-Gutachten beabsichtigte Einstufung des ZUNA als Teil des Not- und Nachkühlsystems ist in einer Reihe von Sachfragen unbestimmt und erreicht dazu nicht die in den „Sicherheitsanforderungen an KKW“ festgelegte Nachweistiefe bzw. den Nachweisumfang.“ (Hervorh. durch Unterz.)

Anlage K 5, S. 66

Das Gutachten von Prof. Mertins ist durch den langjährigen Geschäftsführer der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) Lothar Hahn, der auch Mitglied der Reaktorsicherheitskommission war, einem Peer Review unterzogen worden. Dabei kommt der Experte zu dem Ergebnis, dass

„das Gutachten von Prof. Dr. Manfred Mertins den Anforderungen an ein Sachverständigengutachten (...) gerecht wird. Fragestellung und Sachverhalt werden korrekt beschrieben, es wird unterschieden nach Aussagen von Betreiber, Gutachter und Behörden. Der Stand von Wissenschaft und Technik wird zutreffend als Bewertungsmaßstab zugrunde gelegt. Die Bewertung ist transparent und nachvollziehbar. Das Ergebnis, dass das ZUNA nicht den Anforderungen an ein Not- und Nachkühlsystem entspricht, ist schlüssig abgeleitet.“

Anlage K 6, S. 15

Die damit aufgezeichneten Schwächen in Verbindung mit den Robustheitsmängeln der Anlage in Bezug auf SEWD stellen ein erhebliches Risikopotential dar.

4. Gefährdungen von Nuklearanlagen durch terroristische Anschläge

Die Gefährdung von Atomkraftwerken durch terroristische Angriffe steht außer Zweifel. Im Zusammenhang mit den terroristischen Angriffen in Belgien im Frühjahr 2016 ist die Gefährdung ein weiteres Mal ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Am Tag der Anschläge in Brüssel wurde die Mehrzahl der fast 2.000 AKW-Mitarbeiter nach Hause geschickt. Das ist das vorgesehene Vorgehen, wenn in Belgien Terroralarm der höchsten Stufe 4 ausgerufen wird. In Presse-

berichten heißt es: „Schläfer in Atomkraftwerken warten nur daraus zuzuschlagen“.

Anlagenkonvolut K 7 (wie Brockd.)

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

Anlage K 8

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

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

Ein terroristischer Zusammenhang ist deshalb nicht ausgeschlossen.

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

Anlage K 9

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

Anlage K 10

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

Anlage K 11

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

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

In der Anlage K 12 sind Vorgänge geschildert, die bereits in der Vergangenheit zur Gefährdung von zivilen Nuklearanlagen geführt haben. Es handelt sich keinesfalls um eine rein theoretische Gefahr.

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

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

Anlage K 12

zur Akte reichen. Auch in der Presse ist erst kürzlich wieder das Risiko von Anschlägen durch Innentäter im Zusammenhang mit Zwischenlagern hervorgehoben worden. Auch dieses Risiko ist bereits

früher Gegenstand einer gutachterlichen Abschätzung durch die Diplom-Physikerin Oda Becker gewesen.

Anlagenkonvolut K 13

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

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

- Angriff auf den „Behälter“ durch eine gut organisierte, bewaffnete Gruppe, die nach Ausschaltung der Bewacher den Behälter mit einer Sauerstofflanze aufschlitzt. Ein solches Szenario ist auch in Bezug auf andere sensible Komponenten eines Atomkraftwerks denkbar. Derartige Szenarien könnten ebenfalls zu massiven Freisetzungen führen.
- Beschuss eines „Behälters“ mit einer Maschinenkanone mit 30 mm urangehärteter Munition. Maschinenkanonen mit dieser Munition gehören nachweislich zum Arsenal von Terroristen. Die baulichen Strukturen eines Kernkraftwerks und der Reaktordruckbehälter wären ebenso wenig wie ein Behälter in der Lage, einem solchen Beschuss standzuhalten. Auch dieses Szenario könnte zu massiven Freisetzungen führen.
- Beschuss einer Nuklearanlage mit thermobarischen Waffen.

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

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

5. Kein ausreichender Schutz des AKW Gundremmingen vor einem herbeigeführten Flugzeugabsturz

a) Fehlender Schutz vor Absturz einer großen Verkehrsmaschine

Keines der noch in Deutschland betriebenen Atomkraftwerke ist gegen den Absturz einer großen Passagiermaschine ausgelegt. Dieser Sachverhalt wird übereinstimmend durch Gutachtergremien wie die Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS, 2002) und die Internationale Länderkommission Kerntechnik (ILK, 2003) bestätigt und wird von dem Beklagten nicht in Abrede gestellt (Anlagenkonvolut K 3). Die ILK kam in einer nicht veröffentlichten aber in Auszügen bekannt gewordenen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass allenfalls die drei modernen Konvoi-Anlagen (Isar 2, Neckarwestheim 2 und Emsland) in der Lage wären, einem gezielten Flugzeugabsturz standzuhalten. Bei allen anderen Atomkraftwerken sei im Fall eines Aufpralls auf das Reaktorgebäude mit schweren bis katastrophalen Freisetzungen radioaktiver Stoffe zu rechnen (siehe bei *Werdermann*, Terrorgefahr Atomkraftwerk? Der Einfluss des 11. September 2001 auf die deutsche Atomenergiepolitik, Februar 2011, S. 26 ff).

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

Auch das Atomkraftwerk Gundremmingen muss deshalb bezüglich eines solchen Angriffsszenarios als verwundbar angesehen werden. Allerdings verfügt das Atomkraftwerk Gundremmingen, anders als die abgeschalteten Atomkraftwerke der Baulinie 69, über einen Auslegungsschutz in Bezug auf eine schnellfliegende Militärmaschine vom Typ Phantom. Das reicht nach Auffas-

sung der Kläger bei weitem nicht aus. Nach inzwischen herrschender Rechtsprechung ist, zumindest in Bezug auf SEWD, Vorsorge vor dem herbeigeführten Absturz einer Verkehrsmaschine vom Typ Airbus A 380 zu gewährleisten (BVerwG, Urt.v.22.03.2012, 7 C 1/11, BVerwGE 142, 159, 167 ff; Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 19. Juni 2013 – 4 KS 3/08 –, juris. Rn. 118 ff). Ein solcher Schutz ist bei dem AKW Gundremmingen eindeutig nicht gegeben.

b) Flugzeugabsturz führt zu Primärleckage mit fraglicher Beherrschung

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

Anlage K 14

zur Akte reichen, ist bekannt geworden. Was die Aussagekraft der Ergebnisse zu den Referenzanlagen im Hinblick auf die übrigen zugeordneten Atomkraftwerke anbelangt, enthält die Zusammenfassung erhebliche Einschränkungen (S. 6, Anlage K 14). Es wird etwa konstatiert, dass es bei den Untersuchungen „erhebliche Unsicherheiten“ geben kann, z.B. im Zusammenhang mit der Frage, „inwieweit induzierte Schwingungen bei den einzelnen Komponenten bzw. Systemen zu Versagen führen sowie im Hinblick auf das thermohydraulische Verhalten der einzelnen Anlagen unter den Lastfällen“. Die aufgezeigten Unsicherheiten könnten danach nur durch entsprechende anlagenspezifische Analysen ausgeräumt werden.

Nach Auffassung der Kläger unterscheidet sich eine moderne Konvoi-Anlage in ihrer Robustheit aufgrund ihrer Anlagenkonfiguration erheblich von dem Atomkraftwerk Gundremmingen. Aus der RSK-Stellungnahme 11. – 14.05. 2011 (437. RSK-Sitzung) zur „(a)nlagen-spezifische(n) Sicherheitsüberprüfung (RSK-SÜ) deutscher Kernkraftwerke unter Berücksichtigung der Ereignisse in Fukushima-I (Japan)“ ergibt sich etwa auch, dass sowohl in Bezug auf den „thermischen Schutzgrad“ als auch den „mechanischen Schutzgrad“ bei Gundremmingen nach wie vor an einer Auslegung gegen ein großes und mittleres Verkehrsflugzeug nicht nachgewiesen ist. Die mögliche Erfüllung des Schutzgrades 2 und 3 hinsichtlich mechanischer und thermischer Einwirkungen infolge des Absturzes eines Verkehrsflugzeugs hängt nach der Stellungnah-

me der RSK von der Vorlage zusätzlicher Nachweise und deren Bestätigung ab. Die Beizuladende hat bis heute entsprechende Nachweise nicht erbracht. Damit befindet sich der Reaktor bereits seit vielen Jahren im Bereich einer erheblichen Gefährdung (dazu unten).

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

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

Z.B. Anlage K 15, dort Seite 10

Das AKW Gundremmingen weist Schwächen im Bereich der Auslegung gegenüber Erdbeben aus sowie im Bereich der Notfallkühlung (siehe Anlagen K 4 und K 5). Das Brennelemente-Lagerbecken ist in das Reaktorgebäude integriert. Risiken, die von Bränden Brände in Brennelemente-Lagerbecken ausgehen, sind in der Vergangenheit unterschätzt worden (*Hippel/Schoeppner*, Reducing the Danger from Fires in Spent Fuel Pools, Science an Global Security 2016, S. 134 ff; siehe auch die Ausführungen unter 6. c)). Durch Erdbeben oder Flugzeugabsturz können Schwingungen induziert werden, die bei den einzelnen Komponenten bzw. Systemen zu Versagen führen. Das ZUNA weist nachweislich Defizite auf, die eine bereits von der GRS diagnostizierte mögliche Primärleckage wahrscheinlich erscheinen lassen. Der erforderliche Schutz (vor SEWD) bei den anzunehmenden Absturzszenarien (dies umfasst auch den Flugzeugtyp A 380) ist bei dem AKW Gundremmingen eindeutig nicht gegeben.

c) Flugzeugangriff keinesfalls auszuschließen

In der Vergangenheit ist weiter die nach Auffassung der Kläger abenteuerliche These vertreten worden, dass die Entführung von Passagierflugzeugen aufgrund einer Verbesserung staatlicher Sicherheitsmaßnahmen nicht mehr möglich sei. Dieses Argument ist nicht nur tatsächlich unzutreffend und aufgrund des erreichten Stands der Rechtsprechung überholt, sondern auch unerheblich.

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

Anlage K 16

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

Auch der Versuch, diesen Vorsorgebedarf außerhalb des Drittschutzspektrums zu verorten, ist nach den höchstrichterlichen Entscheidungen des BVerwG zum Zwischenlager Brunsbüttel vom 10. April 2008 (BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 – 7 C 39/07 –, BVerwGE 131, 129) und zum Zwischenlager Unterweser vom 22.03.2012 (BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 - 7 C 1/11 -, BVerwGE 142, 159) sowie des OVG Schleswig vom 19.06.2013 (Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 19. Juni 2013 – 4 KS 3/08 –, juris) endgültig gescheitert.

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

Anlage K 17

zur Akte reichen. Im Übrigen steht spätestens seit dem herbeigeführten Absturz einer German-Wings-Maschine in den Alpen fest, dass es auch im Flugverkehr eine „Innentäter“-Problematik gibt. Entsprechende Diskussionen sind auch bereits im Rahmen eines Erörterungstermins beim VGH-Hessen im Zusammenhang mit dem dortigen Klageverfahren auf Widerruf der Betriebsgenehmigung für das AKW Biblis geführt worden.

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

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

Anlage K 18

Das sog. VGB Konzept (Vernebelung) ist bereits kurz nach seiner Vereinbarung zwischen dem damaligen Staatssekretär Baake und dem Vertreter der Industrie, Herrn Hohlefelder, als untauglich erkannt und deshalb als nicht ausreichende Vorsorgemaßnahme verworfen worden. Verantwortlich für diese Verwerfung war vor allem der Aspekt, dass die militärische Komponente (Abschuss der entführten Maschine) nach der Entscheidung des BVerfG vom 15.02.2006, 1 BvR 357/05, BVerfGE 115, 118, nicht mehr zum Tragen kommen kann und dass es nicht möglich ist, alle automatischen Landeanflugssysteme eines sog. Renegade-Fliegers zu stören. Auch die Dipl. Physikerin Oda Becker hat überzeugend dargelegt, dass das Vernebelungskonzept mit keinem relevanten Sicherheitsgewinn verbunden ist.

Anlage K 19

Mehrere Atomaufsichten (z.B. Schleswig-Holstein) haben deshalb richtigerweise bisher das Vernebelungskonzept als nicht zureichend abgelehnt mit der Folge, dass ein solches vielerorts auch nicht umgesetzt wurde.

d) Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden bestätigen Risiko

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

Die im Rahmen der Akteneinsicht beim VGH Kassel, die erst nach einem aufwendigen Verfahren gem. § 99 VwGO möglich wurde, zugänglich gewordenen Lagebeurteilungen des Bundeskriminalamts, die von allen anderen Sicherheitsbehörden geteilt werden, bestätigen die Gefährdungseinschätzung des Klägers. Weitere aktuelle Informationen zeigen ebenfalls, dass die Gefährdungsbeurteilung der Kläger in jeder Hinsicht realistisch ist.

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

„Aus der Sicht der Sicherheitsbehörden des Bundes wird weiterhin die Einschätzung vertreten, dass ein Anschlag auf kerntechnische Einrichtungen in Deutschland als mögliche Option islamistischer Terroristen

angesehen und bei der Tatbegehung *die Nutzung aller Tatmittel, die aus Tätersicht tauglich erscheinen*, in Betracht gezogen werden muss.

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

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

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

Anlage K 20

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

Zusammenfassend kommt das BKA zu dem Ergebnis, dass die

„Wahrscheinlichkeit terroristischer Anschläge“

auf kerntechnische Einrichtungen aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus

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

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

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

In früheren Stellungnahmen wurde ausgeführt, dass

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

ist. Die Bundesrepublik Deutschland wird als

„Teil eines die gesamte Welt umfassenden Gefahrenraums angesehen“,

der

„auch im Zielspektrum terroristischer Gruppierungen“

steht.

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

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

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

Anlage K 21

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

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

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

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

Anlage K 22

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

6. Technische Mängel

Das Atomkraftwerk Gundremmingen weist, wie bereits dargelegt wurde, zudem erhebliche technische Mängel auf, wie die beiden vorgelegten Gutachten Anlage K 4 und K 5 belegen, die schon für sich genommen, wie auch die Gutachter (Anlage K 4) ausführen, den Widerruf der Betriebsgenehmigung nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG rechtfertigen. Die Defizite sind auch deshalb von erheblicher Bedeutung, weil sie auch Rückschlüsse auf die Robustheit der Anlage in Bezug auf SEWD zulassen. Wie bereits ausgeführt wurde, kommt es gerade bei großen Schäden im Reaktorgebäude, die durch ein Erdbeben oder einen Flugzeugabsturz induziert werden, auf das Funktionieren der Notfallkühlung an. Ist diese, wie etwa das ZUNA, fehlerbehaftet, werden großen Primärleckagen unausweichlich und in ihren katastrophalen Auswirkungen verstärkt.

a) Unzureichende Auslegung gegen Erdbeben

Das Atomkraftwerk Gundremmingen weist keinen ausreichenden Schutz gegen Erdbeben auf. Jedenfalls ist ein solcher nicht nachgewiesen.

Die Reaktorsicherheitskommission (RSK) weist in ihrer Sicherheitsüberprüfung der deutschen Atomkraftwerke nach dem Fukushima Unfall (RSK-Stellungnahme 11. – 14.05. 2011 [437. RSK-Sitzung] zur „(a)nlagenspezifische(n) Sicherheitsüberprüfung (RSK-SÜ) deutscher Kernkraftwerke unter Berücksichtigung der Ereignisse in Fukushima-I (Japan)“ darauf hin, dass neuere Kurven für die Ermittlung von Überschreitungswahrscheinlichkeiten des Erdbebenzentrums Potsdam an verschiedenen deutschen Standorten möglicherweise zu höheren Bemessungserdbeben führen würden. Die RSK hält eine grundsätzliche Neubewertung der Erdbebenrisiken in Deutschland für erforderlich. Anmerkung: Die in den letzten beiden Jahrzehnten international durchgeführten Erdbebenneubewertungen für Atomkraftwerke haben häufig zu einer Höherstufung der Erdbebengefährdung geführt.

Die RSK sieht es in Bezug auf das AKW Grundremmingen auf Basis der betreiberseitigen Angaben als möglich an, dass die Bewertungskriterien des Levels 1 erfüllt werden. Die mögliche Erfüllung des Levels hänge allerdings von der Vorlage zusätzlicher Nachweise und deren Bestätigung ab. Zu den Levels 2 und 3 liegen nach der RSK keine Aussagen vor (RSK-Sicherheitsuntersuchungen, S. 26).

b) Mangelhafte Notfalkühlung

Besonders schwerwiegend sind die von dem Gutachter Prof. Mertins (Anlage K 5) festgestellten und von dem Experten Hahn (Anlage K 6) bestätigten Defizite im Bereich des ZUNAs, wonach dieses nicht die Anforderungen, die von einem Not- und Nachkühlsystem zu erwarten sind, erfüllt. Die Schlussfolgerung, dass beim AKW Gundremmingen somit die notwendigen Voraussetzungen zur Störfallbeherrschung nicht gegeben sind, belegt die Gefährdung, die mit einem herbeigeführten Flugzeugabsturz verbunden ist.

c) Brennelemente-Lagerbecken

Eine besondere Gefährdung geht auch von den im Reaktorgebäude befindlichen Brennelemente-Lagerbecken aus. Speziell, wenn sich im Lagerbecken besonders heiße Brennelemente befinden, die vor kurzem noch im Leistungsbetrieb eingesetzt gewesen sind. Brände in Brennelemente-Lagerbecken stellen eine große Gefahr dar (*Hippel/Schoeppner*, Reducing the Danger from Fires in

Spent Fuel Pools, Science an Global Security 2016, S. 134 ff). Das Risiko zeigte sich auch beim Reaktorunfall von Fukushima, wo eine der größten Gefahren für eine noch viel größere Freisetzung von Radioaktivität vom Brennelemente-Lagerbecken des Reaktorblocks 4 der Anlage Fukushima-Daichii ausging. Der damals amtierende Staatschef Naoto Kan beschreibt Szenarien, wonach die Freisetzung dann auch den Großraum Tokio bedroht hätte. Die Gefahr der Brennelemente Lagerbecken wurde bisher unterschätzt und in SEWD-Szenarien ungenügend berücksichtigt. Eine von Greenpeace Frankreich in Auftrag gegebene Studie über die Verwundbarkeit von französischen und belgischen Reaktoren durch die ungenügend geschützten Brennelemente-Lagerbecken ist bedingt auch auf das AKW Gundremmingen übertragbar.

III.

Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist als Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO zulässig. Die Beklage hat ohne zureichenden Grund seit 16 Jahren (!) über die Anträge nicht entschieden.

IV.

Begründetheit der Klage

Die Klage ist auch begründet.

Nachstehend wird kurz der erreichte Stand der Rechtsprechung zu Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter dargestellt, wie er sich nach dem durch das BVerwG bestätigten Urteil des OVG Schleswig vom 19.06.2013 zum Zwischenlager Brunsbüttel für das Genehmigungsverfahren darstellt (unter 1.). Diese Rechtsprechung ist auch für die Aufsichtsphase relevant. Im Anschluss hieran werden im Einzelnen als mögliche Rechtsgrundlage für einen actus contrarius der Rücknahmetatbestand des § 17 Abs. 2 AtG (unter 2.), der Voraussetzungsfortfall nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG (unter 3.) sowie der Pflichtwiderurf nach § 17 Abs. 5 AtG (unter 4.) erörtert. Schließlich wird zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen einer nachträglichen Auflage Stellung genommen (unter 5.).

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

Nach Auffassung der Kläger hat sich inzwischen eine gefestigte Rechtsprechung zu den zentralen Fragen herauskristallisiert, die den Umgang mit dem Tatbestandsmerkmal des „erforderliche(n) Schutz(es) vor Störmaßnahmen oder sonstige(n) Einwirkungen Dritter“ in § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG und § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG betreffen (dazu im Einzelnen *Wollenteit*, Nuclear Safety in the Aftermath

of 9/11: The Legal Experience in Germany, Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL) 2015, 327 ff).

Anlage K 23

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

Mit seinem Urteil vom 10.04.2008, 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129 ff) zum Zwischenlager Brunsbüttel hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass Vorsorgeanforderungen in Bezug auf den „erforderliche(n) Schutz vor Störmaßnahmen oder sonstige(n) Einwirkungen Dritter“ gestellt werden können und dass die Anforderungen der §§ 7 Abs. 2 Nr. 5, 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG auch drittschützend sind. Diese Rechtsprechungslinie ist in der Folge mehrfach höchstrichterlich bestätigt worden (BVerwGE, Urt. vom 22.03.2012 – 7 C 1/22, BVerwGE 142, 159 ff – Unterweser; Urteil vom 14. März 2013, 7 C 34/11, ZNER 2013, 432 – Transportgenehmigung; Beschluss vom 08.01.2015, 7 B 25/13, ZUR 2015, 287 f – Zwischenlager Brunsbüttel). Auch das OVG Schleswig hat sich in seinem Urteil vom 19.06.2013 – 4 KS 3/08 – dieser Rechtsprechung angeschlossen.

Damit steht fest, dass die Genehmigungsvoraussetzungen in §§ 7 Abs. 2 Nr. 5, 6 Abs. 2 Nr. 4, 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG drittschützend sind und betroffene Anwohner die Einhaltung der dadurch bedingten Anforderungen grundsätzlich einfordern können. Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem seine bisherige Rechtsprechung zur sog. Sicherheitsebene 4 modifiziert und klargestellt, dass Risikovorsorge gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse keinesfalls als Restriktionsminimierung angesehen werden kann (Urteil vom 10.04.2008, 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129, 144 f, Rn. 32; dazu auch *Roller*, Schadensvorsorge gegenüber auslegungsbestimmenden Störfällen, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 12. ATRS, 2004, S. 115, 121 ff).

Den vorliegenden Entscheidungen kann zudem unmissverständlich entnommen werden, dass ein gezielter Flugzeugabsturz auf eine Atomanlage sowie ein Hohlladungsbeschuss auf einen Behälter - und damit auch auf andere Anlagenteile - keinesfalls als Restrisiko angesehen werden können (zum FLAB etwa Urt. vom 22.03.2012 – 7 C 1/22, BVerwGE 142, 159, Rn. 20), obwohl der gezielte Flugzeugabsturz bis heute nicht in die Lastannahmen aufgenommen worden ist. Nach Auffassung der Kläger ist dies schlichtweg willkürlich (dazu auch noch unten).

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

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

Diese Grundsätze sind in Bezug auf die hier geltend gemachten Szenarien auch in der Aufsichtsphase entsprechend heranzuziehen. Wie das OVG Schleswig bereits in seinem Urteil vom 03.11.1999 (4 K 26/95, juris, RdE 2000, 146 ff) zutreffend erkannt hat, stehen die Vorschriften der §§ 17, 19 AtG im System-

zusammenhang mit § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und, darüber hatte das OVG im Jahre 1999 aufgrund der Fallgestaltung nicht zu befinden, selbstredend auch mit § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG. Das aufsichtliche Handeln hat sich nach Auffassung des OVG Schleswig prinzipiell an denselben Grundsätzen auszurichten, die auch für das Genehmigungsverfahren maßgeblich sind (4 K 26/95, Rn. 156; ebenso *Schneider* in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1999, S. 125, und *Haedrich*, Atomgesetz, 1986, § 17, Rn. 14).

Damit steht fest, dass das gesamte Spektrum der §§ 17, 19 AtG als Rechtsgrundlagen für behördliches Handeln nicht nur in Bezug auf Defizite im Bereich von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, sondern auch bei Defiziten hinsichtlich des erforderlichen Schutzes vor SEWD zur Verfügung steht (so auch *Koch/John*, Atomrechtliche Fragen der Sicherheit und Sicherung von Kernkraftwerken nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA, DVBl 2002, 1578-1588).

2. Rücknahme nach § 17 Abs. 2 AtG

Der Rücknahmetatbestand gem. § 17 Abs. 2 AtG für eine atomrechtliche Genehmigung entspricht der Konstruktion des § 48 VwVfG. Ein Verwaltungsakt kann auf Basis von § 48 VwVfG zurückgenommen werden, wenn er von Anfang an rechtswidrig war, d.h. die erlassende Behörde beim Erlass des VAs gegen geltendes Recht verstoßen hat (für viele *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, Kommentar, 17. Aufl., 2016, § 48 Rn. 57 f). Relevant ist deshalb die Frage, ob Umstände für die Annahme einer anfänglichen Rechtswidrigkeit vorliegen.

Dabei kommt es, entgegen einer in der Literatur vertretenen Auffassung (so etwa *Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin*, Energierecht I, 1999, Rn. 1027) nicht auf eine Kenntnis der Genehmigungsbehörde zu den Umständen an, die die anfängliche Rechtswidrigkeit der Genehmigung begründen (so zutreffend zu § 48 VwVfG, *Schenke*, DVBl 1989, S. 433 ff). Es genügt, dass die Genehmigung objektiv rechtswidrig ist. Das gilt sowohl in Bezug auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG als auch für § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG. Nach h.M. können z.B. grundsätzlich neue wissenschaftliche Erkenntnisse, z.B. hinsichtlich der Gefährlichkeit radioaktiver Strahlen oder elektromagnetischer Felder, von Lärm und anderer Immissionen, die bisher als gesichert geltenden Annahmen widerlegen, auf den Zeitpunkt des Erlasses eines VA zurückwirken. Ergibt sich, dass ein VA im Lichte der neuen Erkenntnisse nicht hätte ergehen dürfen, so ist ein VA auch im Hinblick auf eine eventuelle Rücknahme als von Anfang an rechtswidrig anzusehen (zutreffend *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, Kommentar, 17. Aufl., 2016, § 48 Rn. 61, m.w.N.).

Der Umstand, dass die Genehmigungsbehörde zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung von dem Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen ausgegangen ist, schließt keinesfalls die aktuelle Erkenntnis aus, dass dies in Wahr-

heit nicht der Fall ist. Es wird sogar der Regelfall sein, dass sich die „richtige“ Erkenntnis, dass eine Genehmigungsvoraussetzung nicht vorgelegen hat, erst später einstellt. Die verwaltungsverfahrenrechtlichen Rücknahmevorschriften stellen ersichtlich auf den Zeitpunkt der Kenntniserlangung ab (siehe etwa § 48 Abs. 4 VwVfG; § 116 Abs. 4 LVwG).

Richtigerweise ist von Folgendem auszugehen: Die Rechtswidrigkeit der Genehmigung muss auf dem Fehlen von Genehmigungsvoraussetzungen im Sinne von § 7 Abs. 2 AtG beruhen. Das ist hier der Fall. Das AKW Gundremmingen wies – objektiv betrachtet – von Anfang an keinen ausreichenden Schutz vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter auf, vor allem in Bezug auf den herbeigeführten Absturz einer großen Verkehrsmaschine. Das Risiko, dass Kriminelle ein Flugzeug entführen und auf eine Atomanlage abstürzen lassen könnten, war schon im Genehmigungszeitpunkt objektiv erkennbar. Bereits im Jahr 1972 brachten drei bewaffnete Männer ein Verkehrsflugzeug der Southern Airways mit 31 Passagieren an Bord in ihre Gewalt und ließen es mit der Drohung, das Flugzeug auf einen Forschungsreaktor der Oak Ridge Laboratories abstürzen zu lassen, zum Zweck der Erpressung von Lösegeld über der Nuklearanlage kreisen. Dieser Fall wird in dem Buch von *Roßnagel*, Die unfriedliche Nutzung der Kernenergie, 1987, S. 26, neben weiteren militärischen Angriffen auf Nuklearanlagen mit Nachweisen dargestellt.

Anlage K 24

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

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

Die Lastannahmen können vor allem auch nicht als sog. „normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften“ angesehen werden. Zwar trifft es zu, dass im Umwelt- und Technikrecht einigen Verwaltungsvorschriften eine normkonkretisierende Wirkung mit der Folge zugemessen worden ist, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen auch für Gerichte verbindlich und dann wie Normen aus-

zulegen sind. Eine derartige Normkonkretisierung wird in ständiger Rechtsprechung insbesondere bejaht für die nach § 48 BImSchG von der Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51 BImSchG) mit Zustimmung des Bundesrats erlassenen Verwaltungsvorschriften der TA-Luft und der TA-Lärm (vgl. BVerwG Beschlüsse vom 15. Februar 1988 - BVerwG 7 B 219.87 - Buchholz 406.25 § 48 BImSchG Nr. 2, S. 1, vom 10. Januar 1995 - BVerwG 7 B 112.94 - Buchholz 406.25 § 48 BImSchG Nr. 4, S. 1 und vom 21. März 1996 - BVerwG 7 B 164.95 - Buchholz 406.251 § 22 UVPG Nr. 4, S. 2). Verwaltungsvorschriften kann allerdings nur ausnahmsweise eine normkonkretisierende Wirkung beigemessen werden, wenn sie in einem öffentlich nachvollziehbaren Prozess zustande gekommen sind. Die (geheime) SEWD-Richtlinie nebst Lastannahmen basiert jedoch nicht einmal ansatzweise auf einem vergleichbar „öffentlichen“ Entstehungsprozess in einem gesetzgebungsähnlichen Verfahren, wie etwa der TA-Lärm oder der TA-Luft.

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist auch weiter geklärt, dass Verwaltungsvorschriften, um Außenverbindlichkeit entfalten zu können, aus rechtsstaatlichen Gründen prinzipiell einer Bekanntmachungspflicht unterliegen (BVerwG, Urteil vom 25. November 2004 – 5 CN 2/03 –, Rn. 30 - juris). Die Publikationspflicht für Verwaltungsvorschriften mit unmittelbarer Außenwirkung für Dritte ist im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) sowie in der Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) begründet. Die Inhalte der „geheimen“ SEWD-Richtlinie sind jedoch nicht öffentlich bekannt gemacht worden. Einem Verständnis der SEWD-Richtlinie als „normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften“ steht also auch der Verstoß gegen das Publikationsgebot entgegen, der automatisch zur Ungültigkeit der Vorschrift führen müsste. Die Annahme einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift scheidet damit für die SEWD-Richtlinie nebst Lastannahmen eindeutig aus.

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

Entgegen verbreiteter Auffassung kann auch nicht eine Anwendung des § 17 Abs. 2 AtG mit der Begründung verneint werden, es läge vorliegend der Fall einer „nachträglichen Änderung der behördlichen Sicherheitsphilosophie“ vor. Diese verbreitete, aber verfehlt „Rhetorik“ führt in die Irre. Zunächst ist *colorandi causa* anzumerken, dass grundsätzlich auch eine „Änderung der Sicherheitsphilosophie“ geeignet ist, aufsichtliche Maßnahmen zu rechtfertigen (S. 14; siehe etwa *Roller*, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atom-

recht, 1994, S. 120 ff). Zwar ist es richtig, dass eine Auslegung von Atomanlagen gegenüber dem Absturz einer großen Verkehrsmaschine nach dem Verständnis im Genehmigungszeitpunkt nicht gefordert war. Eine solche Notwendigkeit heute anzuerkennen bedeutet aber keinesfalls, dass sich die Sicherheitsphilosophie geändert hat.

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

„Die Anknüpfung der erforderlichen Schadensvorsorge an den Stand von Wissenschaft und Technik trägt dazu bei, den Schutzzweck des Gesetzes jeweils bestmöglich zu verwirklichen. Dem kann nur durch laufende Anpassung der für eine Risikobeurteilung maßgeblichen Umstände an den jeweils neuesten Erkenntnisstand genügt werden (BVerfGE 49, 89, 137 ff.). Wie die neuere Entwicklung zeigt, hat das Risikopotential im Bereich der auslegungsüberschreitenden Ereignisse zugenommen. Aus der Einfügung der Sicherheitsebene 4 in das gestaffelte Schutzkonzept ergibt sich, dass nach heutigem Stand von Wissenschaft und Technik auch gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse Vorsorgemaßnahmen verlangt werden. Nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Sicherheitsmaßnahmen können nicht außerhalb des Tatbestands der Schadensvorsorge liegen. Sie lassen sich auch nicht unter den Begriff der "Restrisikominimierung" subsumieren, da das Restrisiko durch einen nicht weiter minimierbaren, "unentrinnbaren" Rest gekennzeichnet ist. Mit dem vom Bundesverfassungsgericht verlangten Konzept des dynamischen Grundrechtsschutzes ist es nicht vereinbar, die tatbestandliche Schadensvorsorge an das statische Konzept der Auslegungsstörfälle zu binden und Maßnahmen gegen Risiken durch auslegungsüberschreitende Ereignisse dem Versagungsermessen zuzuordnen (vgl. Roller, in: 12. Deutsches Atomrechtssymposium, a.a.O. S. 124 ff.)“ (BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 – 7 C 39/07 –, BVerwGE 131, 129-147, Rn. 32).

Das gestaffelte Schutzkonzept galt im Grundsatz schon im Zeitpunkt der Erteilung der Betriebsgenehmigung. Damit war auch schon zu diesem Zeitpunkt die konstatierte „Parallele“ prinzipiell relevant. Es gab auch schon damals – wie ausgeführt wurde - Großflugzeuge, die entführt worden und zu terroristischen Zwecken missbraucht worden sind. Es liegt ersichtlich auch nicht der Fall eines (nachträglich) geänderten Standes von Wissenschaft und Technik (also des naturwissenschaftlich-technischen Erkenntnisstandes) oder ein mit der Formel „bloße Änderung der Sicherheitsphilosophie“ bezeichneter Auffassungswandel vor (zutreffend *Mann*, Verfassungsrechtliche Determinanten bei der Nachrüstung von Kernkraftwerken, in: Burgi (Hrsg.), 14. ATRS, 2013, 54, 61). Im vorliegenden Fall war das Risiko eines herbeigeführten Flugzeugabsturzes viel-

mehr nicht nur im Genehmigungszeitpunkt bereits objektiv gegeben, sondern sogar zu diesem Zeitpunkt bereits erkennbar und damit schon damals vorsorgebedürftig.

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

Prof. Mertins stellt zudem fest, dass der Ausschluss bestimmter Mängel des Notfallkühlsystems (Verfügbarkeit einer weiteren Redundanz, die es gestattet, im Falle eines Erdbebens einen Instandhaltungsfall und einen zusätzlichen Einzelfehler zu beherrschen = n+2) bereits im Zeitpunkt der Genehmigung gefordert war (Anlage K 5, S. 63). Da das ZUNA eine Störfallsicherheit nicht zu begründen vermag, stehen nach dem Gutachten *Renneberg/Majer* (Anlage K 4, S. 21) im Übrigen nur zwei Redundanzen zur Verfügung, die dem Regelwerk widersprechen, da sie nicht diversitär ausgelegt sind. Von Anfang an fehlte es mithin an einer adäquaten Auslegung des Kühlsystems für den Fall eines Erdbebens. Dieser anfängliche Mangel rechtfertigt schon für sich genommen eine Rücknahme der Genehmigung, gewinnt aber zusätzliches Gewicht im Zusammenhang mit dem Schutz der Anlage vor einem forcierten Flugzeugabsturz.

Es ist richtig, dass die Rücknahme im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde steht. Nach verbreiteter Auffassung soll eine Abwägung erforderlich sein, die die Forderung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die Schutzzwecke des § 1 Nr. 2 und 3 AtG gegenüber den Forderungen nach Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit einbeziehen soll (vgl. *Haedrich*, Atomgesetz, 1986, § 17, Rdnr. 12). Dabei ist zu beachten, dass nach herrschender Meinung dem Schutzzweck – vor allem nach Streichung des früheren Förderzwecks und Ersetzung desselben durch die Pflicht zur geordneten Beendigung – Vorrang zukommt (zum Vorrang des Schutzzwecks schon vor der AtG-Novelle 2001 BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979 - 1 BvR 385/77 - BVerfGE 53, 30, 58; BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 1985 - BVerwG 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300, 310). Im vorliegenden Falls kommt wegen der erheblichen

Gefahr und der möglichen katastrophalen Auswirkungen, die mit dem Absturz einer großen Verkehrsmaschine auf das Atomkraftwerk Gundremmingen für Mensch und Natur verbunden sind, nur die Rücknahme der Genehmigung als einzig zutreffende Entscheidung in Betracht. Die Beklagte hat hier nicht einmal ihr Ermessen ausgeübt, da sie zu Unrecht schon den in Wahrheit vorliegenden Tatbestand des § 17 Abs. 2 AtG verneint hat.

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

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

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

a) Wegfall einer Voraussetzung

Unter der Voraussetzung, dass die erforderliche Vorsorge im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und der erforderliche Schutz vor SEWD im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG im Genehmigungszeitpunkt gegeben waren, stellt das bereits im Jahr 2002 von der GRS konstatierte Risiko einer Primärleckage mit fraglicher Beherrschung nach einem herbeigeführten Flugzeugabsturz offenkundig einen Wegfall einer Genehmigungsvoraussetzung nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG dar. Nach der WhyI-Entscheidung des BVerwG erschöpft sich Vorsorge im Atomrecht nicht in klassischer Gefahrenabwehr im Sinne des Urteils des PrOVG vom 15. Oktober 1894, PrVBl. 16, 125, 126).

„Vielmehr müssen auch solche Schadensmöglichkeiten in Betracht gezogen werden, die sich nur deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können und daher insoweit noch keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein "Besorgnispotential" besteht. Vorsorge bedeutet des weiteren, daß bei der Beurteilung von Schadenswahrscheinlichkeiten nicht allein auf das vorhandene ingenieurmäßige Erfahrungswissen zurückgegriffen werden darf, sondern Schutzmaßnahmen auch anhand "bloß theoretischer" Überlegungen und Berechnungen in Betracht gezogen werden müssen, um Risiken aufgrund noch bestehender Unsicherheiten oder Wissenslücken hinreichend zuverlässig auszuschließen. Daher ist es im Atom- und

Strahlenschutzrecht nicht nur - wie das Berufungsgericht meint - "unerwünscht", sondern im Hinblick auf die in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG getroffene Regelung auch unerlaubt, "exakt bis an die Gefahrengrenze zu gehen"; dies gilt sowohl für den Kollektiv- als auch für den Individualschutz. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die in Rede stehende Vorschrift vom Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge gesprochen (vgl. BVerfGE 49, 89 (143) und 53, 30 (58/59)). Gefahren und Risiken müssen, wenn die erforderliche Vorsorge im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG getroffen sein soll, praktisch ausgeschlossen sein; das insoweit erforderliche Urteil hat sich am "Stand von Wissenschaft und Technik" zu orientieren. Unsicherheiten bei der Risikoermittlung und Risikobewertung ist nach Maßgabe des sich daraus ergebenden Besorgnispotentials durch hinreichend konservative Annahmen Rechnung zu tragen; dabei darf die Genehmigungsbehörde sich nicht auf eine "herrschende Meinung" verlassen, sondern muß alle vertretbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse in Erwägung ziehen.“

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

Dieser Maßstab ist zur Beurteilung der Frage heranzuziehen, ob eine Genehmigungsvoraussetzung entfallen ist. Dass bezüglich des forcierten Flugzeugabsturzes ein Vorsorgebedarf besteht, ist völlig zweifelsfrei und hat die Diskussion seit dem 11. Sept. 2001 beherrscht. Es ist weiter völlig zweifelsfrei, dass allein staatliche Maßnahmen den Vorsorgebedarf nicht zu erfüllen vermögen. Zu relevanten anlagebezogenen Vorsorgemaßnahmen ist es jedoch nirgends gekommen. Tatsächlich hat sich das „ewige“ Gespräch des Beklagten mit dem Bund und den übrigen Bundesländern in Bezug auf anlagenbezogene Maßnahmen seit dem 11. September 2001 auf Aktivitätsvermeidung bzw. rein symbolische Akzentsetzungen wie das VGB-Konzept (Vernebelung) reduziert, wie bereits früher zutreffend analysiert worden ist (siehe *Berger*, Vom Restriktiko zum Alptraum – der Umgang mit möglichem Nuklearterror, *Leviathan* 2005, 337 ff, bereits vorgelegt als Anlage K 18).

Genau auf die von Berger analysierten Muster der Verdrängung, Ausblendung und des Handlungsaufschubs lässt sich auch das defizitäre Handeln des Beklagten reduzieren. Schon die Unfähigkeit des Beklagten, den Antrag der Kläger in einem angemessenen Zeitraum zu bescheiden, belegt dies. In Ansehung der höchst alarmierenden Feststellungen der GRS von 2002 und der ILK von 2003, die zwischenzeitlich 15 bzw. 14 Jahre (!) alt sind, muss es als skandalös bezeichnet werden, dass bis heute keine durchgreifenden Konsequenzen aus der Feststellung der GRS gezogen worden sind, wonach eine Primärleckage mit fraglicher Beherrschung nach einem herbeigeführten Flugzeugabsturz, mit hin eine Kernschmelze mit katastrophalen Folgen, droht.

b) Keine Abhilfe in angemessener Zeit

Der Antrag der Klägerin zu 1. liegt seit dem 12.12.2001 (!) bei dem Beklagten vor und der Beklagte hat offenbar nichts Durchgreifendes zustande gebracht, was den Schutz der Kläger in Bezug auf das höchst besorgniserregende Risiko verbessert hätte. Damit steht fest, dass eine Abhilfe in „angemessener Zeit“ nicht geschaffen worden ist. Die Kläger müssen sich als Drittbetroffene nicht entgegenhalten lassen, dass der Beklagte im Hinblick auf das bereits im Sept. 2001 deutlich gewordene und im Jahr 2002 durch die GRS identifizierte Risiko weitgehend untätig geblieben ist. Die Vorschrift verlangt lediglich, dass „nicht in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen wird“.

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

Da die Anlage sich bereits seit vielen Jahren im Gefahrenspektrum (dazu unter 4.) bewegt, ist das Ermessen insoweit auch auf null reduziert. Es liegt zudem, wie sogleich gezeigt wird, eine „erhebliche Gefährdung“ vor. Bei Vorliegen einer erheblichen Gefährdung kann sich der Beklagte nicht auf Kosten der Schutzansprüche der betroffenen Nachbarn seiner Verpflichtung durch Nichtstun entziehen.

4. Widerruf nach § 17 Abs. 5 AtG

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

a) Erhebliche Gefährdung

Ausgangspunkt muss die Frage sein, wie der Begriff der „erheblichen Gefährdung“ i.S.v. § 17 Abs. 5 AtG zu verstehen ist. Insoweit gibt es seit Ende der 90iger Jahre einen Dissens zwischen der Rechtsprechung des VGH-Hessen und des OVG Schleswig. Nach beiden Auffassungen ist hier eine „erhebliche Gefährdung“ zu bejahen. Zutreffend ist nach Ansicht der Kläger allerdings die Auffassung des OVG Schleswig.

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

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

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

Ein herbeigeführter Flugzeugabsturz stellt nach inzwischen herrschender Rechtsprechung kein Restrisiko dar, sondern bedarf der Vorsorge. Effektive anlagenbezogene Maßnahmen in Bezug auf den herbeigeführten Flugzeugabsturz oder andere SEWD-Szenarien sind beim AKW Gundremmingen in den 16 Jahren seit Antragstellung nicht getroffen worden. Es besteht – behördlich bestätigt – sogar eine „geringe Wahrscheinlichkeit“ terroristischer Angriffe auf Nuklearanlagen. Wegen des potentiell katastrophalen Schadensausmaßes eines solchen Angriffs, insbesondere mit einem Flugzeug, begründet bereits die zu konstatierende „geringe Wahrscheinlichkeit“ eines solchen Angriffs einen Widerrufsanspruch nach § 17 Abs. 5 AtG. Im technischen Sicherheitsrecht, insbesondere auch im Atomrecht, ist allgemein anerkannt, dass die Schadensgröße maßgeblich die erforderliche Wahrscheinlichkeit bestimmt. Je schwerer die Schadenskomponente wiegt, desto geringere Anforderungen sind an den Grad der Wahrscheinlichkeit zu stellen (vgl. etwa *Nolte*, Rechtliche Anforderungen an die technische Sicherheit von Kernanlagen, 1984, S. 53/54). Danach reicht die erkannte „geringe Wahrscheinlichkeit“ allemal aus, um einen Widerrufsanspruch nach § 17 Abs. 5 AtG auszulösen.

Deshalb liegt hier auch auf Basis der Rspr. des HessVGH, der von dem klassischen polizeirechtlichen Gefahrenbegriff ausgeht, eine erhebliche Gefährdung vor. Gefahr bedeutet nach allgemeinem Polizeirecht die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts. Welcher Grad an Wahrscheinlichkeit erforderlich ist,

hängt davon ab, welche Rechtsgüter gefährdet werden und welches Schadensausmaß droht. Wenn Gefahren für die hochrangigen Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit in Rede stehen, dürfen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadens keine überzogenen Anforderungen gestellt werden; es genügt, dass die Möglichkeit von Schäden an diesen Rechtsgütern realistischer Weise nicht ausgeschlossen werden kann (so etwa zum AKG BVerwG, Urteil vom 31. Mai 2012 – 3 A 1/11 –, Rn. 31, juris). Diese Voraussetzungen liegen hier eindeutig vor, denn es besteht bereits eine geringe Wahrscheinlichkeit eines terroristischen Angriffs auf ein Atomkraftwerk im modus operandi des 11. September 2001.

In der Vergangenheit ist hiergegen eingewandt worden, dass konkrete Hinweise auf terroristische Angriffe nicht vorlägen. Konkrete Hinweise auf Anschläge beziehungsweise Anschlagsplanungen, etwa bei örtlichen Polizeibehörden, sind keinesfalls erforderlich, um einen Widerrufsanspruch auszulösen, wie zum Teil suggeriert wird. Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung ist nicht eine diffuse aktuelle Hinweislage, sondern vielmehr mittel- und langfristig zu unterstellende terroristische Bedrohungslagen (dazu auch *Vorwerk*, Schutz vor Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter, in: Koch/Robnagel (Hrsg.), 12. ATRS, 2004, S. 237, 240).

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

b) Keine Abhilfe durch Auflage in angemessener Zeit

Der Widerrufsanspruch wird auch nicht durch das Erfordernis vereitelt, dass er prinzipiell erst zum Zuge kommen kann, wenn in „angemessener Zeit“ keine Abhilfe im Wege einer „nachträglichen Auflage“ geschaffen wird. Denn nach zutreffender Auffassung ist der insoweit durch § 17 Abs. 5 AtG gewährte Reaktionszeitraum längst verstrichen. Es ist noch einmal zu betonen, dass der Antrag der Kläger 16 Jahre alt, der Schutzbedarf durch die GRS bereits 2002 erkannt worden ist und dennoch gebotene anlagenbezogene Verbesserungen nicht erfolgt sind. An das Erfordernis der „angemessenen Zeit“ sind strenge Anforderungen zu stellen. Der Zeitraum, in dem Abhilfe durch Auflagen möglich ist, darf angesichts der Tatsache, dass von der Anlage Gefahren für die Gesundheit oder gar das Leben von Menschen ausgehen, keinesfalls großzügig bemessen werden (so völlig zutreffend *Berendes*, Nachträgliche Auflagen im Atomrecht, 1996, S. 99). Es ist keinesfalls zulässig, den Schutzanspruch der Kläger durch Nichtstun zu unterlaufen. Die Kläger sind in rechtswidriger Weise seit vielen Jahren gezwungen, ein unzureichend geschütztes Kernkraftwerk in ihrer Nachbarschaft zu dulden, und zwar ohne dass wirksame Abhilfe konkret in Aussicht steht. Wie bereits ausgeführt wurde, haben zudem Gutachter-

gremien wie die ILK festgestellt, dass ein nachträglicher Schutz von Kernanlagen in Bezug auf die Risiken im Zusammenhang mit SEWD aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nicht machbar ist. Auch die schleswig-holsteinische Atomaufsicht geht in einem Vermerk vom 01.08.2014 davon aus, dass erhebliche Zweifel an der Möglichkeit verhältnismäßiger Auflagen bestehen, die geeignet wären, die Anlage aus dem Bereich der Gefährdung zu bringen.

Anlage K S. 15

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

5. Nachträgliche Auflagen

Der nur höchst hilfsweise geltend gemachte Verpflichtungsanspruch auf Erlass nachträglicher Auflagen stützt sich auf § 17 Abs. 1 AtG. Sollte, entgegen der hier vertretenen Auffassung, nach Ansicht des Gerichts trotz des verstrichenen Zeitraums immer noch Spielraum für eine nachträgliche Auflage gesehen werden und eine solche als zielführend erscheinen, wäre hierzu gerichtlich zu verpflichten.

Soweit tatbestandlich eine „erhebliche Gefährdung“ vorliegt, ist das Entschliebungsermessen auch bei einer Auflage „auf null“ reduziert. Eine nachträgliche Auflage ist dann „kategorisch geboten“ (*Roller*, Genehmigungsaufhebung und Entschädigung im Atomrecht, 1994, S. 121/122).

In der Vergangenheit ist gegen die hier gewählte Antragstellung (Verpflichtung zum Erlass geeigneter Auflagen) eingewandt worden, der Antrag sei zu unbestimmt. Hierzu genügt ein Hinweis auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.04.2008 zum Zwischenlager Brunsbüttel, in dem das Bundesverwaltungsgericht klar ausgesprochen hat, dass ein Kläger keinen Anspruch auf den Erlass **bestimmter Auflagen** hat (Urteil vom 10.04.2008, 7 C 39/02, BVerwGE 131, S. 129 ff, Rdnr. 23). Bestimmte Schutzvorkehrungen kann danach ein Drittbetroffener grundsätzlich nicht beanspruchen.

V.

Die Klagebegründung soll nach Akteneinsicht weiter vertieft werden.

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit