



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
Postfach 103439 • 70029 Stuttgart

Per E-Mail an:
Verteiler des LAA-Hauptausschusses

Stuttgart 8. Dezember 2020

Name [REDACTED]

Durchwahl [REDACTED]

E-Mail [REDACTED]

Aktenzeichen 3-4601.00/21

(Bitte bei Antwort angeben!)

Atomrecht

Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Umweltministerium Baden-Württemberg ist mit dem Bundesumweltministerium der Auffassung, dass im Nuklearbereich bei der Gewährleistung des Schutzes gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter (SEWD) keine tatsächlichen, sondern regulatorische Defizite bestehen. Es gibt Schwierigkeiten beim effektiven Rechtsschutz und die Entwicklung untergesetzlicher Regelungen ist nicht hinreichend legitimiert.

I. In-Camera-Verfahren

Der vorgelegte Gesetzentwurf beinhaltet leider keinen Beitrag zum Rechtsschutzdefizit. In Verwaltungsstreitverfahren müssen die Behörden geheimhaltungsbedürftige Unterlagen zurückhalten. Ob entscheidungserhebliche Dokumente zurecht nicht vorgelegt werden, wird nach bestehendem Recht (§ 99 Absatz 2 i.V.m. § 189 VwGO) von

einem anderen als dem in der Sache entscheidenden Spruchkörper unter Ausschluss der klagenden Partei (*in camera*) überprüft. Wird die Geheimhaltung bestätigt, muss das entscheidende Gericht ohne Kenntnis der notwendigen Unterlagen gegebenenfalls nach Beweislastregeln entscheiden. Eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung ohne Kenntnis aller entscheidungserheblichen Tatsachen genügt nicht dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes. Ein effektiver Rechtsschutz auf der Basis aller relevanten Fakten ist im Bereich des Schutzes vor nuklearen Gefahren nur erreichbar, wenn die notwendige Geheimhaltung – zum Schutz von Leben und Gesundheit vor nuklearen Gefahren – auch im Verwaltungsprozess möglich ist. Zum effektiven Rechtsschutz bei gleichzeitiger Gewährleistung des Schutzes von Leben und Gesundheit erscheint eine Einschränkung des rechtlichen Gehörs hinsichtlich sensibler Daten vor Dritten, die nukleare Unfälle verursachen oder Kernbrennstoffe an sich bringen wollen, durchaus geboten.

Notwendig ist aus diesem Grund eine Weiterentwicklung des bestehenden *In-camera*-Verfahrens für Rechtsstreitigkeiten im Bereich des Atomgesetzes. Die Koalitionsvereinbarung der die derzeitige Bundesregierung tragenden Parteien sieht deshalb vor:

„Wir wollen ein In-camera-Verfahren im Hauptsacheverfahren einführen, so dass geheimhaltungsbedürftige Unterlagen zum Zwecke des Nachweises der Genehmigungsvoraussetzungen in ein verwaltungsgerichtliches Hauptsacheverfahren bei gleichzeitiger Wahrung des Geheimschutzes eingeführt werden können.“

Das Umweltministerium Baden-Württemberg hält eine derartige Regelung im Interesse des effektiven Rechtsschutzes und der rechtzeitigen Entscheidung über wichtige sicherheitsrelevante Fragen für geboten. Es ist zu bedauern, dass die Bundesregierung die Koalitionsvereinbarung offensichtlich nicht verwirklichen will.

II. Funktionsvorbehalt

Die Gerichte haben hinsichtlich atomrechtlicher Entscheidungen den Behörden einen gerichtlich nicht überprüfbar Beurteilungsspielraum belassen. Dieser gründet sich auf die besseren Erkenntnismöglichkeiten einer mit Sachkompetenz ausgestatteten atomrechtlichen Aufsichts- und Genehmigungsbehörde und auf deren demokratische Legitimation, die politische Entscheidung darüber zu treffen, wie sicher „sicher genug“

ist. Diese Entscheidung darf ein Gericht nicht an sich ziehen. Aber auch bei Anerkennung eines Funktionsvorbehalts der Atombehörden bleibt es Aufgabe der Gerichte zu prüfen, ob die Behörde den Sachverhalt zutreffend und ausreichend ermittelt hat. Deshalb besteht die unter I. dargestellte Situation trotz des Funktionsvorbehalts.

Allerdings sind die Grenzen zwischen der gerichtlich überprüfbaren Sachverhaltsermittlung und der beschränkt überprüfbaren Sachverhaltsbewertung nicht immer eindeutig zu bestimmen, so dass eine gesetzliche Klarstellung hilfreich sein kann. Die neuen Regelungen liefern insbesondere in Verbindung mit der fundierten Begründung des Gesetzentwurfes eine Unterstützung eines sicherheitsorientierten und rechtmäßigen Vorgehens. Dieses stärkt der Gesetzentwurf durch die ausdrückliche Betreiberpflicht in § 43 Absatz 1 zur dauerhaften Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzung – eine entsprechende Regelung fehlt hinsichtlich der Gewährleistung der Sicherheit im Übrigen.

III. Legaldefinition „Sicherheit“

1. Die neue Nummer 4 in § 2 Absatz 3a führt eine Definition des Begriffes der „nuklearen Sicherheit“ ein. Legaldefinitionen haben den Sinn, dass eine Bedeutung festgelegt und im betreffenden Gesetz nicht mehr der gesamte Bedeutungsumfang wiederholt werden muss, sondern auf den legal definierten Begriff zurückgegriffen wird.

Im Kern definiert der neue Begriff die Gewährleistung des Schutzes vor Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter (SEWD). Dabei handelt es sich um eine Genehmigungsvoraussetzung nach den §§ 4 Absatz 2 Nummer 5, 6 Absatz 2 Nummer 4, 7 Absatz 2 Nummer 5, 9 Absatz 2 Nummer 5. Allerdings wird der legal definierte Begriff dort nicht übernommen. Auch als Ergänzung der „Sicherheit“ verwenden die neu gefassten §§ 9b Absatz 5, 17 Absatz 3 Nummer 4 und 19a Absatz 1 bis 3 nicht den neuen Begriff der „Sicherheit“. Vielmehr wird dort die „Sicherheit“ nicht um die „Sicherheit“ ergänzt, sondern um den hergebrachten „Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter“.

Der Begriff der „nuklearen Sicherheit“ findet nur im neuen Fünften Abschnitt Erwähnung. Dort wartet § 41 allerdings mit einer weiteren Legaldefinition auf: Die „nukleare Sicherheit zum Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter“ – wobei hier nun entgegen dem Sinn einer Legaldefinition des Begriffes „Sicherheit“

wieder die SEWD verwendet werden – umfasse „Sicherungsmaßnahmen des Genehmigungsinhabers der kerntechnischen Anlage oder Tätigkeit (erforderlicher Schutz)“.

Es wurde also der Begriff des Schutzes vor SEWD zunächst als „Sicherung“ definiert, um ihn nun zum „erforderlichen Schutz“ zurück zu definieren. Demzufolge taucht der neu kreierte Begriff in den folgenden Vorschriften des Fünften Abschnitts nicht mehr auf.

Aufgrund dieser Feststellungen ist die Legaldefinition der neuen Nummer 3 überflüssig. Der Bedeutungsinhalt der Definition kann nicht in den Regelungsgehalt des übrigen Atomgesetzes einfließen. Soweit mit dem Bezug auf den Schutz der Allgemeinheit in der Definition der „nuklearen Sicherung“ eine Begrenzung des Individualrechtsschutzes angestrebt sein sollte, scheitert dieser Versuch somit ebenfalls daran, dass das Atomgesetz den definierten Begriff nicht verwendet. Insbesondere die Genehmigungstatbestände, die nach der Gesetzesbegründung dem Schutz der Allgemeinheit dienen sollen, verwenden nicht den neuen Begriff der „Sicherung“, sondern unverändert den „Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter“. Insoweit geht die gefestigte Rechtsprechung allerdings von einem Individualrechtsgüterschutz aus, der durch die gewählte Konstruktion nicht eingeschränkt wird. Im Übrigen dürfte eine Einschränkung dem einfachen Gesetzgeber entzogen sein, weil sich der Schutz von Leben und Gesundheit vor den Gefahren der Kernenergie, die auch und gerade aufgrund von Eingriffen Dritter bestehen, aus den Grundrechten ableiten. Das Bundesverwaltungsgericht hat sogar die Vorsorge gegen extrem unwahrscheinliche Szenarien jenseits der zu unterstellenden Störfälle beziehungsweise Lastannahmen als individuell einklagbar eingestuft. Auch insoweit ist es bereits einmal gescheitert, diese Sicherheitsebene durch den Bezug auf die Allgemeinheit dem Individualrechtsschutz zu entziehen (vgl. § 7d).

2. Der Gesetzentwurf ergänzt mit den Nummern 2 bis 4 in diversen Vorschriften den Begriff der „Sicherheit“ durch den „erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter“. Bisher hat das Atomgesetz die Begriffspaare der „Vorsorge gegen Schäden“ und den Schutz gegen SEWD gekannt. Der Begriff der „Sicherheit“ war wie im allgemeinen deutschen Sprachgebrauch übergreifend. Die Gesetzesbegründung sieht in der Ergänzung lediglich eine Klarstellung. Wenn das der Fall wäre, hätte dies durch die Verbindung „einschließlich“ deutlich gemacht werden können. Aber einer Klarstellung bedurfte es nicht, da niemand den Begriff der „Sicherheit“ unter Ausschluss des Schutzes vor SEWD verstanden hat. Die Ergänzung hat

jedoch nicht nur den Nachteil der schwereren Lesbarkeit der neuen Normen, sondern es besteht nun immer dann, wenn die „nukleare Sicherheit“ ohne die genannte Ergänzung verwendet wird, die Unsicherheit, ob die „Sicherungs“-Aspekte eingeschlossen sein sollen. Im Ergebnis wird also eher eine Irritation als eine Klarstellung hervorgerufen.

IV. Regelsetzung

Die neuen §§ 41 bis 44 sind mit Ausnahme der Verwendung des Begriffes „Sicherheit“ zu begrüßen. Sie beschreiben Vorgehen und Umfang des Schutzes vor SEWD zutreffend und legitimieren die Regelsetzung durch einvernehmliches Behördenhandeln in Anlehnung an konsensuale Festlegungen des kerntechnischen Regelwerks, die das Bundesverfassungsgericht im Gegensatz zur einseitigen Regelsetzung durch den Bund bestätigt hat; letztere kann im Bereich der Bundesauftragsverwaltung nur durch Verordnung oder allgemeine Verwaltungsvorschrift erfolgen.

