

22.01.21

U - In - Wi

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (Siebzehntes AtG-ÄnderungsG)

A. Problem und Ziel

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

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

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

Dies birgt unter anderem das Risiko, dass völkerrechtliche Verpflichtungen zur Rücknahme von Wiederaufarbeitungsabfällen aus dem Ausland nicht eingehalten werden können. Ein solcher Zustand widerspräche dem Verursacherprinzip, würde Zweifel in den betroffe-

Fristablauf: 05.03.21

nen Staaten an der Verlässlichkeit von völkerrechtlichen Zusagen Deutschlands wecken und wäre dauerhaft nicht hinnehmbar.

Der Gesetzentwurf konkretisiert daher das Atomgesetz im Wesentlichen durch

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

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

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

B. Lösung

Das Atomgesetz wird durch die in jahrzehntelanger Praxis entwickelten und bewährten Grundlagen des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter auf Gesetzesesebene konkretisiert und klargestellt. Zudem wird der anerkannte atomrechtliche Funktionsvorbehalt der Exekutive nunmehr erstmals auf formell-gesetzlicher Ebene geregelt.

C. Alternativen

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

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

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

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

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

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

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

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

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Bund

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

Länder

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

Kommunen

Erfüllungsaufwand bei Kommunen ist mangels dortiger Vollzugsaufgaben nicht gegeben.

F. Weitere Kosten

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

22.01.21

U - In - Wi

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (Siebzehntes AtG-ÄnderungsG)

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 22. Januar 2021

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes
(Siebzehntes AtG-ÄnderungsG)

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Angela Merkel

Fristablauf: 05.03.21

Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

(Siebzehntes AtG-ÄnderungsG)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Atomgesetzes

Das Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2760) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 9b Absatz 5 Nummer 3 Satz 2 werden die Wörter „Absatz 1 Nummer 2“ durch die Wörter „Satz 1 Nummer 3“ ersetzt.
2. In § 24 Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „nach dem Zweiten Abschnitt“ durch die Wörter „nach diesem Gesetz“ ersetzt.
3. Nach § 40 wird folgender Abschnitt 5 eingefügt:

„Fünfter Abschnitt

Sicherung

§ 41

Integriertes Sicherungs- und Schutzkonzept

Das integrierte Sicherungs- und Schutzkonzept besteht aus Sicherungsmaßnahmen des Genehmigungsinhabers der kerntechnischen Anlage oder Tätigkeit (erforderlicher Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter) sowie Schutzmaßnahmen des Staates. Die Maßnahmen werden aufeinander abgestimmt.

§ 42

Schutzziele

Ziele der Maßnahmen nach § 41 für den Schutz von kerntechnischen Anlagen und Tätigkeiten sind die Verhinderung

1. der Freisetzung von Kernbrennstoffen oder ihrer Folgeprodukte in erheblichen Mengen und der missbräuchlichen Nutzung ionisierender Strahlung vor Ort,
2. der einfachen oder wiederholten Entwendung von Kernbrennstoffen oder ihrer Folgeprodukte mit dem Ziel der Freisetzung einer erheblichen Menge und der missbräuchlichen Nutzung ionisierender Strahlung an einem beliebigen Ort und
3. der einfachen oder wiederholten Entwendung von Kernbrennstoffen in Mengen, die in der Summe zur Herstellung einer kritischen Anordnung ausreichen.

§ 43

Umfang des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter

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

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

§ 44

Funktionsvorbehalt

(1) Die zu unterstellenden Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter werden nach dem Stand der Erkenntnisse durch die zuständigen Behörden festgelegt (Lastannahmen). Grundlage für den Stand der Erkenntnisse nach Satz 1 sind die Erkenntnisse und die Bewertungen der Sicherheits-, Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder.

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

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

4. Der bisherige Abschnitt 5 wird Abschnitt 6 und beginnt nach § 44b.
5. Der bisherige Abschnitt 6 wird Abschnitt 7.

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des ersten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

1. Geltungsbereich

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dementsprechend unterscheidet sich die Sicherungskonzeption auch grundlegend von der technischen Sicherheitskonzeption. Während – wie oben beschrieben – den zu unterstellenden Störfallszenarien technische und wissenschaftliche Erkenntnisse zu Grunde liegen, basieren im Bereich der Sicherung die zu unterstellenden Lastannahmen auf den fachlichen Erkenntnissen und Bewertungen der zuständigen Sicherheits-, Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder.

3. Verantwortlichkeit des Staates und des Genehmigungsinhabers

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

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

4. Festlegung des erforderlichen Schutzes

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

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

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

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

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

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

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

III. Alternativen

Es bestehen keine Alternativen zu dem Gesetzentwurf.

IV. Gesetzgebungskompetenz

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

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

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

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

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

VI. Gesetzesfolgen

1. Nachhaltigkeitsaspekte

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

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

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

3. Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

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

Wirtschaft

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

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

Bund

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

Länder

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

Kommunen

Erfüllungsaufwand bei Kommunen ist mangels dortiger Vollzugsaufgaben nicht gegeben.

4. Weitere Gesetzesfolgen

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

VII. Befristung; Evaluation

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

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Atomgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 9b Absatz 5 Nummer 3)

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

Zu Nummer 2 (§ 24 Absatz 1)

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

Zu Nummer 3 (Fünfter Abschnitt)

Zu Fünfter Abschnitt (Sicherung)

Der eingefügte „Fünfte Abschnitt Sicherung“ normiert wesentliche Konkretisierungen zum Schutz gegen SEWD und den atomrechtlichen Funktionsvorbehalt. Die Sicherung umfasst die Sicherungsmaßnahmen des Genehmigungsinhabers und die Schutzmaßnahmen des Staates zum Schutz von kerntechnischen Anlagen und Tätigkeiten gegen die zu unterstellenden Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen.

Ein wesentliches Element der atomrechtlichen Genehmigungstatbestände für kerntechnische Anlagen und Tätigkeiten im Atomgesetz ist der Nachweis, dass der erforderliche Schutz gegen SEWD gewährleistet ist, § 7 Absatz 2 Nummer 5, § 7 Absatz 3 i.V.m. Absatz 2 Nummer 5, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6 Absatz 3 i.V.m. Absatz 2 Nummer 4, § 4

Absatz 2 Nummer 5, § 9 Absatz 2 Nummer 5 sowie § 9b Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1 sowie § 9b Absatz 1a Satz 2, i.V.m. § 7 Absatz 2 Nummer 5. Dieser vom Genehmigungsinhaber sicherzustellende erforderliche Schutz gegen SEWD ergänzt die vorrangigen staatlichen Schutzmaßnahmen zur Sicherung. Die Sicherungsmaßnahmen zum erforderlichen Schutz gegen SEWD werden mit den Schutzmaßnahmen des Staates abgestimmt.

Gemäß § 10a Absatz 2 AtG kann sich eine Genehmigung nach §§ 6, 7, 9 oder 9b oder ein Planfeststellungsbeschluss nach § 9b auch auf einen genehmigungsbedürftigen Umgang nach § 12 Absatz 1 Nummer 3 des Strahlenschutzgesetzes beziehen. Nach § 10a Absatz 3 AtG kann eine Genehmigung nach § 4 Absatz 1 sich auf eine genehmigungsbedürftige Beförderung nach § 27 des Strahlenschutzgesetzes beziehen. Wenn die für die entsprechende atomrechtliche Genehmigung zuständige Behörde die Erstreckungswirkung in der Genehmigung verfügt, wird damit das Vorliegen der für den strahlenschutzrechtlichen Sachverhalt erforderlichen Genehmigungsvoraussetzungen bestätigt. Der Fünfte Abschnitt gilt nicht für Anlagen und Tätigkeiten, die allein auf der Basis des Strahlenschutzgesetzes genehmigt worden sind oder werden.

Zu § 41 (Integriertes Sicherungs- und Schutzkonzept)

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

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

Zu § 42 (Schutzziele)

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

Grundlage für die Festlegung der „erheblichen Menge“, deren Freisetzung durch geeignete Schutzmaßnahmen verhindert werden soll, ist das radiologische Gefährdungspotential der zu schützenden radioaktiven Stoffe. Das Gefährdungspotential ergibt sich aus den radiologisch relevanten Stoffeigenschaften wie Aktivität, Art und Intensität der Strahlung, Freisetz-

barkeit sowie den aufgrund der physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften zu unterstellenden Expositionspfaden. Auf Basis dieser Stoffeigenschaften können dann für vorab im untergesetzlichen Regelwerk definierte Szenarien Äquivalenzdosen für die potentiell betroffene Bevölkerung im Fall einer unterstellten SEWD berechnet werden. Die „erhebliche Menge“ entspricht hierbei der Menge an zu schützenden radioaktiven Stoffen, bei der der in § 44 Absatz 2 Satz 3 festgelegte Richtwert für die im Falle einer SEWD als zulässig betrachteten Äquivalenzdosis erreicht wird.

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

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

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

Zu Absatz 1

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

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

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

Die baulichen und sonstigen technischen, personellen und organisatorischen Maßnahmen des Genehmigungsinhabers stellen in erster Linie einen präventiven Schutz dar, um Schutzzielverletzungen durch SEWD frühzeitig zu verhindern. Hierbei sind grundsätzlich bauliche und sonstige technische Maßnahmen gegenüber personellen und organisatorischen Maßnahmen zu bevorzugen. Zum umfassenden Sicherungskonzept gehören aber auch Maßnahmen des Genehmigungsinhabers zur unmittelbaren Reaktion auf einen An-

griff, zum Beispiel durch den Einsatz eines Sicherungsdienstes, durch Maßnahmen zur Reduzierung der Folgen eines Angriffes und durch reaktive Maßnahmen im Bereich der Sicherheit in der Informationstechnik (IT-Sicherheit).

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

Zu Absatz 2

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

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

Zu § 44 (Funktionsvorbehalt)

Zu Absatz 1

§ 44 Absatz 1 des Atomgesetzes regelt, dass die zu unterstellenden SEWD nach dem Stand der Erkenntnisse in Auslegungsanforderungen (Lastannahmen) festgelegt werden. Diese Lastannahmen werden auf Grundlage der Erkenntnisse und deren Bewertung durch die zuständigen Sicherheits-, Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder festgelegt.

Für die nukleare Sicherheit wird die erforderliche Schadensvorsorge gegen das Betriebsrisiko basierend auf dem Stand von Wissenschaft und Technik gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb von Anlagen nach § 7 Absatz 2 Nummer 3 des Atomgesetzes oder gegen Schäden durch die Aufbewahrung gemäß § 6 Absatz 2 Nummer 2 des Atomgesetzes durch die Auswahl zu unterstellender Störfälle sowohl auf Grund deterministischer als auch probabilistischer Erwägungen festgelegt. Die Eintrittswahrscheinlichkeit der zu unterstellenden Störfälle lässt sich dabei in nachvollziehbarer Weise berechnen und überprüfen. Sie basiert dabei beispielsweise auf Betriebserfahrungen, detaillierten Kenntnissen von Materialeigenschaften oder sonstiger statistischer Daten. Ein Genehmigungsinhaber kann

– vereinfacht gesprochen und innerhalb der Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens – mit einer bestimmbar Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass Szenario B nicht eintritt, wenn Maßnahme A getroffen ist.

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

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

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

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

Die Lastannahmen werden von dem für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständigen Bundesministerium im Benehmen mit dem Arbeitskreis II (Innere Sicherheit) der IMK bzw. mit der von diesem beauftragten Kommission „Sicherheit und Schutz kerntechnischer Einrichtungen“ und unter Beteiligung der zuständigen atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden festgelegt. Damit ist sichergestellt, dass die Erkenntnislage der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder regelmäßig für die Auslegung berücksichtigt wird und die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden diese Auslegungsanforderungen im Rahmen der Genehmigungs- bzw. Aufsichtstätigkeit umsetzen.

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

- das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik,
- das Bundesamt für Verfassungsschutz,
- das Bundeskriminalamt,

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

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

Bei der Festlegung der auslegungsbestimmenden SEWD-Szenarien steht die Exekutive in Ausfüllung ihres Beurteilungsspielraums stets vor der komplexen Aufgabe, eine Grenze zu ziehen zwischen den für die technische Auslegung, die personelle Ausstattung und die erforderlichen administrativen Regelungen möglichst präzise zu beschreibenden Tatszenarien und denjenigen Szenarien, mit deren Eintritt nach behördlicher Einschätzung nicht zu rechnen ist und die somit nicht unterstellt zu werden brauchen. Dabei werden für Szenarien, die zwar denklogisch möglich sind, aber über die Lastannahmen hinausgehen, Sicherungsmaßnahmen der Genehmigungsinhaber grundsätzlich nicht gefordert. Szenarien, welche auf Basis der Lastannahmen nicht unterstellt werden und gegen die darüber hinaus auch keine Maßnahmen zur weiteren Minimierung des Gefahrenpotenzials vom Genehmigungsinhaber verlangt werden, können dabei gleichwohl nicht ausgeschlossen werden. Sie sind denklogisch möglich, da ihr Eintreten maßgeblich vom Willen Dritter abhängt.

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

Zu Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 regelt klarstellend den Prozess der Festlegung der allgemeinen sowie anlagentyp- und tätigkeitsspezifischen Anforderungen und Maßnahmen für den vom Genehmigungsinhaber zu gewährleistenden präventiven und reaktiven erforderlichen Schutz. Die allgemeinen sowie anlagentyp- und tätigkeitsspezifischen Anforderungen und Maßnahmen für den erforderlichen Schutz der kerntechnischen Anlagen und Tätigkeiten werden in Richtlinien (SEWD-Richtlinien) konkretisiert. Diese SEWD-Richtlinien werden in den zuständigen Gremien des Länderausschusses für Atomkernenergie und den zuständigen Gremien der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder in der Regel im Konsens beschlossen und von dem für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständigen Bundesministerium zur Anwendung empfohlen. Im Gemeinsamen Ministerialblatt

werden die SEWD-Richtlinien je nach erfolgter Verschluss-sachen-Einstufung angekündigt oder veröffentlicht.

Die SEWD-Richtlinien legen Anforderungen für bestimmte übergeordnete bauliche oder sonstige technische, personelle oder organisatorische Maßnahmen fest. Die anlagentyp- und tätigkeitsspezifischen SEWD-Richtlinien beschreiben generisch für den jeweiligen Anlagentyp oder die jeweilige Tätigkeit ein in sich schlüssiges Sicherheitskonzept. Die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden können von dem Antragsteller bzw. Genehmigungsinhaber abweichende Anforderungen und Maßnahmen fordern, wenn diese ein gleichwertiges Schutzniveau gewährleisten. Dabei sind, insbesondere auch im Hinblick auf grenzüberschreitende Transporte, die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls angemessen zu berücksichtigen, um die Durchführbarkeit solcher Tätigkeiten zu gewährleisten.

In Abhängigkeit des in der kerntechnischen Anlage befindlichen oder bei der Tätigkeit verwendeten Kernmaterials sowie der Bewertung des entsprechenden Gefahrenpotenzials hinsichtlich einer möglichen Freisetzung nach SEWD sind die in den SEWD-Richtlinien beschriebenen Anforderungen und Maßnahmen entsprechend einem abgestuften Ansatz aus den Lastannahmen abgeleitet und formuliert.

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

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

Zu Absatz 3

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

Der atomrechtliche Funktionsvorbehalt wird in Absatz 3 für den Bereich der Sicherung ausdrücklich normiert. Nach Absatz 3 ist der erforderliche Schutz gegen SEWD gegeben, wenn

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

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

Zu Nummer 4 und 5

Die Nummern 4 und 5 sind Folgeänderungen aufgrund der Einführung des Fünften Abschnitts „Sicherung“.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

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