

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
(16. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/27659 –

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

A. Problem

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

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/27659 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 Nummer 3 wird wie folgt geändert:

1. In § 42 werden die Nummern 1 und 2 wie folgt gefasst:
 - „1. der Freisetzung und der missbräuchlichen Nutzung der ionisierenden Strahlung von Kernbrennstoffen oder ihrer Folgeprodukte in erheblichen Mengen vor Ort,
 2. der einfachen oder wiederholten Entwendung von Kernbrennstoffen oder ihrer Folgeprodukte in erheblichen Mengen mit dem Ziel der Freisetzung oder der missbräuchlichen Nutzung ionisierender Strahlung an einem beliebigen Ort und“.
2. In § 44 Absatz 2 Satz 2 werden nach dem Wort „Satz 1“ die Wörter „sowie deren Festlegung im Genehmigungsverfahren oder als nachträgliche Auflage“ eingefügt.

Berlin, den 9. Juni 2021

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Sylvia Kotting-Uhl

Vorsitzende und Berichterstatterin

Karsten Möring
Berichterstatter

Dr. Nina Scheer
Berichterstatterin

Dr. Rainer Kraft
Berichterstatter

Judith Skudelny
Berichterstatterin

Hubertus Zdebel
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Karsten Möring, Dr. Nina Scheer, Dr. Rainer Kraft, Judith Skudelny, Hubertus Zdebel und Sylvia Kotting-Uhl

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksache 19/27659** wurde in der 218. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. März 2021 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Ausschuss für Wirtschaft und Energie überwiesen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetz sollen die in jahrzehntelanger Praxis entwickelten und bewährten Grundlagen des erforderlichen Schutzes gegen SEWD auf Gesetzesebene konkretisiert und klargestellt werden. 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. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/27659 folgende gutachtliche Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 19(26)102-14):

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 19/1837) in seiner 70. Sitzung am 24. Februar 2021 mit dem Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (Siebzehntes AtG-ÄnderungsG) (BR-Drs. 63/21) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„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 Lebensgrundlagen, 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.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung und Sustainable Development Goals (SDGs):

- *Leitprinzip 1 - Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden,*
- *Leitprinzip 3 - Natürliche Lebensgrundlagen erhalten,*
- *Leitprinzip 4 - Nachhaltiges Wirtschaften stärken und*
- *Leitprinzip 5 - Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern,*
- *SDG 3 - Gesundheit und Wohlergehen und*
- *SDG 16 - Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen.*

Im „Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (Siebzehntes AtG-ÄnderungsG)“ wird plausibel dargelegt, dass dieses zur Umsetzung der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie beiträgt.

Eine Prüfbite ist daher nicht erforderlich.

IV. Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat in seiner 110. Sitzung am 5. Mai 2021 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/27659 durchgeführt.

Daran haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Harald Thielen

Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH

Dr. Herbert Posser

POSSER SPIETH WOLFERS & PARTNERS pswp

Dr. Olaf Däuper

Kanzlei Becker Büttner Held

Juliane Dickel

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)

Prof. Dr. Wolfgang Ewer

WEISSELER EWER Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Linda Compagnini

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Dr. Ulrich Wollenteit

Rechtsanwälte Günther Partnerschaftsgesellschaft

Dr. Dörte Fouquet

Kanzlei Becker Büttner Held

Die Ergebnisse sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Die schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen (Ausschussdrucksachen 19(16)564-A bis 19(16)564-G(neu) sowie das Wortprotokoll der Anhörung wurden der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

V. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 158. Sitzung am 9. Juni mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/27659 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 122. Sitzung am 9. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/27659 in geänderter Fassung anzunehmen.

VI. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/27659 in seiner 115. Sitzung am 9. Juni 2021 abschließend behandelt.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben dazu einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)584 eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung und Abschnitt VII dieses Berichts ergibt.

Die Fraktion der FDP hat dazu folgenden Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)582 eingebracht:

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit empfiehlt dem Deutschen Bundestag, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/27659 durch folgende Maßgaben anzupassen:

Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 44a – neu – AtG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist nach § 44 folgender § 44a anzufügen:

„§ 44a Vorlage- und Auskunftspflicht

(1) In verwaltungsgerichtlichen Verfahren, welche einen Rechtsbehelf Dritter gegen eine Zulassungsentscheidung nach diesem Gesetz zum Gegenstand haben, für deren Erteilung der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter zu gewährleisten ist, ist für die behördliche Vorlage von Urkunden oder Akten, die behördliche Übermittlung elektronischer Dokumente oder die behördliche Erteilung von Auskünften (Vorlage von Unterlagen) § 99 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung mit der Maßgabe anzuwenden, dass anstelle des Rechts der obersten Aufsichtsbehörde nach § 99 Absatz 1 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung, die Vorlage zu verweigern, das Recht der beteiligten Behörde tritt, die Unterlagen als geheimhaltungsbedürftig zu kennzeichnen.

(2) Macht die beteiligte Behörde von ihrem Recht nach Absatz 1 Gebrauch, entscheidet das Gericht der Hauptsache durch Beschluss ohne mündliche Verhandlung, inwieweit die Beteiligtenrechte nach den §§ 100 und 108 Absatz 1 Satz 2 sowie Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung auf das Hauptsacheverfahren anzuwenden sind. Die Beteiligtenrechte nach Satz 1 sind für das Hauptsacheverfahren auszuschließen, soweit nach Abwägung aller Umstände das Geheimhaltungsinteresse das Interesse der Beteiligten auf rechtliches Gehör auch unter Beachtung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz überwiegt.

(3) Das Beschlussverfahren nach Absatz 2 unterliegt den Vorschriften des materiellen Geheimschutzes. Können diese nicht eingehalten werden oder macht die am Rechtsstreit beteiligte Behörde geltend, dass besondere Gründe der Geheimhaltung oder des Geheimschutzes der Vorlage der Unterlagen an das Gericht entgegenstehen, wird die Vorlage von nach Absatz 1 gekennzeichneten Unterlagen dadurch bewirkt, dass diese dem Gericht in von der Behörde bestimmten Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. In dem Beschlussverfahren ist § 100 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht anzuwenden. Die Mitglieder des Gerichts sind zur Geheimhaltung verpflichtet. Für das nichtrichterliche Personal gelten die Regelungen des personellen Geheimschutzes.

(4) Soweit die Beteiligtenrechte im Hauptsacheverfahren durch Beschluss nach Absatz 2 Satz 1 ausgeschlossen sind, dürfen die Entscheidungsgründe die Art und den Inhalt der geheim gehaltenen Unterlagen nicht erkennen lassen. In diesem Fall gilt Absatz 3 für das Hauptsacheverfahren sinngemäß.

(5) Soweit nicht das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, kann der Beschluss nach

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Absatz 2 Satz 1 selbständig mit der Beschwerde zum nächsthöheren Gericht angefochten werden. Über die Beschwerde entscheidet der für die Hauptsache zuständige Spruchkörper. Für das Beschwerdeverfahren gelten die Absätze 2 und 3 sinngemäß.“

Begründung

Wesentliches Element der atomrechtlichen Genehmigungstatbestände ist der Nachweis, dass der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter („SEWD“) gewährleistet ist (<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/276/1927659.pdf>).

Durch die Einführung des § 44 AtG-E wird eine gesetzliche Regelung für den atomrechtlichen Funktionsvorbehalt im Gesetz geschaffen. Der atomrechtliche Funktionsvorbehalt legt fest, dass die Risikoabschätzung durch die zuständigen Behörden nur eingeschränkt durch die Gerichte überprüft werden darf. Eine gesetzliche Normierung war indes unumgänglich, damit einerseits die Geheimhaltung, aber auch das Bedürfnis der Kläger nach einem effektiven Rechtsschutz ausgewogen gewahrt werden kann.

Die Neureglung im Gesetzentwurf zeigt jedoch Defizite beim effektiven Rechtsschutz durch eine eingeschränkte Aktenvorlage. Das hier aufgeführte sogenannte In-Camera-Verfahren in der Hauptsache, also ein Verfahren, indem das in der Hauptsache zu befindende Gericht uneingeschränkt Akteneinsicht bekommt, würde diesem Defizit Abhilfe leisten und eine bessere Entscheidungsgrundlage bieten. Gleichzeitig wird der Vorschlag dem staatlichen Geheimschutz gerecht, da die klagende Partei keinen Einblick in die Unterlagen erhält.

Die zurückliegende öffentliche Anhörung am 05. Mai 2021 hat gezeigt, dass es beim Schutz und der Sicherung von kerntechnischen Anlagen zur Erhaltung der verfassungsgemäßen Gewaltenteilung bei gleichzeitiger Einhaltung eines effektiven Rechtsschutzes keinen goldenen Weg zur Versöhnung beider Interessen geben kann (<https://dbtg.tv/cvid/7511687>). Einen Kompromiss der beiden gegensätzlichen Interessen schlägt der hier vorliegende Änderungsantrag vor. Er beruht auf der Beschlussfassung des Bundesrates (<http://dip21.bundestag.btg/dip21/brp/1001.pdf#P.79>).

Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme vollumfänglich und korrekt ausführt, besteht das dringende Bedürfnis, geheimhaltungsbedürftige Unterlagen, die der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde zur Prüfung von Genehmigungsvoraussetzungen dienen, in ein verwaltungsgerichtliches Hauptsacheverfahren einführen zu können. Gleichzeitig muss der Geheimschutz dieser sensiblen Informationen gewahrt werden (<http://dip21.bundestag.btg/dip21/brd/2021/0063-1-21.pdf>). Eine entsprechende Regelung, wie auch durch den Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode zwischen CDU/CSU und SPD (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>) vereinbart, findet sich im Gesetzentwurf nicht wieder. Die Länder, die für die atomrechtlichen Aufsichts- und Genehmigungsbehörden verantwortlich sind, haben sich für ein praxistaugliches In-Camera-Verfahren im Hauptsacheverfahren ausgesprochen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung über den verfassungsrechtlichen Schutz von Betriebsgeheimnissen im gerichtlichen Verfahren, worunter auch multipolare Konfliktlagen wie die Prüfung von atomrechtlichen Genehmigungsverfahren fallen, einen gesetzgeberischen Spielraum offen gelassen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087/03 -, Rn. 112).

Ein In-Camera-Verfahren in der Hauptsache könnte den Geheimnisschutz vollständig sichern und würde gleichzeitig eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung anhand aller relevanten Unterlagen ermöglichen. Der Bundesverfassungsrichter Gaier nimmt in einem Sondervotum zu der hiesigen Entscheidung sogar an, dass für multipolare Konfliktlagen ein In-Camera-Verfahren seitens des Grundgesetzes geboten sei (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087/03 -, Rn. 144 ff.).

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat dazu folgenden Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)585 eingebracht:

In Artikel 1 Nummer 3 ist nach § 44 folgender § 44a anzufügen:

„§ 44a Vorlage- und Auskunftspflicht

(1) In verwaltungsgerichtlichen Verfahren, welche einen Rechtsbehelf Dritter gegen eine Zulassungsentscheidung nach diesem Gesetz zum Gegenstand haben, für deren Erteilung der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

oder sonstige Einwirkungen Dritter zu gewährleisten ist, ist für die behördliche Vorlage von Urkunden oder Akten, die behördliche Übermittlung elektronischer Dokumente oder die behördliche Erteilung von Auskünften (Vorlage von Unterlagen) § 99 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung mit der Maßgabe anzuwenden, dass anstelle des Rechts der obersten Aufsichtsbehörde nach § 99 Absatz 1 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung, die Vorlage zu verweigern, das Recht der beteiligten Behörde tritt, die Unterlagen als geheimhaltungsbedürftig zu kennzeichnen.

(2) Macht die beteiligte Behörde von ihrem Recht nach Absatz 1 Gebrauch, entscheidet das Gericht der Hauptsache durch Beschluss ohne mündliche Verhandlung, inwieweit die Beteiligtenrechte nach den §§ 100 und 108 Absatz 1 Satz 2 sowie Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung auf das Hauptsacheverfahren anzuwenden sind. Die Beteiligtenrechte nach Satz 1 sind für das Hauptsacheverfahren auszuschließen, soweit nach Abwägung aller Umstände das Geheimhaltungsinteresse das Interesse der Beteiligten auf rechtliches Gehör auch unter Beachtung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz überwiegt.

(3) Das Beschlussverfahren nach Absatz 2 unterliegt den Vorschriften des materiellen Geheimschutzes. Können diese nicht eingehalten werden oder macht die am Rechtsstreit beteiligte Behörde geltend, dass besondere Gründe der Geheimhaltung oder des Geheimschutzes der Vorlage der Unterlagen an das Gericht entgegenstehen, wird die Vorlage von nach Absatz 1 gekennzeichneten Unterlagen dadurch bewirkt, dass diese dem Gericht in von der Behörde bestimmten Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. In dem Beschlussverfahren ist § 100 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht anzuwenden. Die Mitglieder des Gerichts sind zur Geheimhaltung verpflichtet. Für das nichtrichterliche Personal gelten die Regelungen des personellen Geheimschutzes.

(4) Soweit die Beteiligtenrechte im Hauptsacheverfahren durch Beschluss nach Absatz 2 Satz 1 ausgeschlossen sind, dürfen die Entscheidungsgründe die Art und den Inhalt der geheim gehaltenen Unterlagen nicht erkennen lassen. In diesem Fall gilt Absatz 3 für das Hauptsacheverfahren sinngemäß.

(5) Soweit nicht das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, kann der Beschluss nach Absatz 2 Satz 1 selbstständig mit der Beschwerde zum nächsthöheren Gericht angefochten werden. Über die Beschwerde entscheidet der für die Hauptsache zuständige Spruchkörper. Für das Beschwerdeverfahren gelten die Absätze 2 und 3 sinngemäß.“

Begründung:

Als Reaktion auf für die Behörde nicht zufriedenstellende gerichtliche Entscheidungen - wie z.B. den Entzug der Genehmigung des Zwischenlagers Brunsbüttel durch das Oberverwaltungsgericht Schleswig (OVG Schleswig – 19.06.2013 – OVG 4 KS 3/08 (ZUR 2015 Heft 5, 287, beck-online) - hat die Bundesregierung sich dazu entschieden, den Funktionsvorbehalt im Atomgesetz zu normieren. Dieses im Atomrecht von Gerichten bereits anerkannte Prinzip legt fest, dass die Behörde für die Überprüfung des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (SEWD) einen Beurteilungsspielraum genießt. Danach sind Gerichte auf Willkürkontrollen beschränkt. Der Funktionsvorbehalt schränkt also die richterliche Kontrolldichte ein und seine Normierung im Atomgesetz soll seine Wirksamkeit erhöhen.

Hiermit wird versucht, ein Problem zu umgehen anstatt es zu lösen. Im Atombereich sind verwaltungsgerichtliche Verfahren mit dem Dilemma konfrontiert, Geheimschutz und effektiven Rechtsschutz oft nicht in Einklang bringen zu können. Die daraus resultierende Nichterweislichkeit von entscheidungserheblichen Tatsachen schränkt die gerichtliche Entscheidungsgrundlage und somit auch die abschließende Bewertung ein. Anstatt das dafür geeignete Instrument anzubieten, schlägt die Bundesregierung vor, die Relevanz von geheimschutzbedürftigen Unterlagen einzuschränken, indem sie den Funktionsvorbehalt im Atomgesetz normiert. Demnach hat die Behörde immer Recht, Überprüfungen sind überflüssig. Das geht an den Grundsatz der Gewaltenteilung, stellt die Frage der Verfassungsmäßigkeit und sorgt letztendlich für Rechtsunsicherheit. Deswegen ist die Normierung des Funktionsvorbehalts nur im Zusammenhang mit der Einführung einer effektiven, für Ausgleich sorgenden Lösung akzeptabel.

Diese Lösung steht im Koalitionsvertrag von 2018 zwischen CDU/CSU und SPD und wartet heute noch auf Umsetzung: „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“ (Koalitionsvertrag des Bundes, Zeile 6647 ff.). Im Atombereich erlaubt es das In-Camera-Hauptsacheverfahren den

Gerichten geheimschutzbedürftige Unterlagen heranzuziehen, die Entscheidungsgrundlage erheblich zu verbessern und den effektiven Rechtsschutz in der Folge wesentlich zu stärken. Der Bundesrat hat sich mit einem Mehrheitsbeschluss dafür ausgesprochen (Stellungnahme des Bundesrates zur 17. AtG-Novelle, 05.03.2021, Bundesratsdrucksache 63/21(B)) und auch in der öffentlichen Anhörung im Umweltausschuss des Deutschen Bundestags empfahl eine deutliche Mehrheit der Sachverständigen das In-Camera-Verfahren in den Gesetzentwurf aufzunehmen (110. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Bundestag am 05.05.2021). Dieser Antrag übernimmt den vom Bundesrat beschlossenen Änderungsantrag im Wortlaut.

Es bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einführung eines In-Camera-Hauptsacheverfahrens im Atomrecht, wie das Bundesverfassungsgericht bereits deutlich machte (Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087/03 u. a. -, juris Rn. 112). Vielmehr würde dieses Instrument das Gleichgewicht zwischen Exekutive und Judikative im Atomrecht wiederherstellen. Denn wenn eine allwissende Behörde einem blinden Gericht gegenübersteht, werden Rechtssuchende benachteiligt und die Behörde unnötig belastet. Sollte der Widerstand in der Bundesregierung gegen das In-Camera-Verfahren weiterhin zu stark sein, darf auch die Normierung des Funktionsvorbehalts nicht beschlossen werden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte den Gesetzentwurf vor und führte aus, dass das Siebzehnte AtG rechtlich in einem Gesetz eine Praxis kodifiziere, die sich in den Verwaltungsgerichtsverfahren schon seit vielen Jahren durchgesetzt habe.

Es gehe um die Frage der rechtlichen Überprüfbarkeit von atomrechtlichen Genehmigungen. Das Gesetz sehe vor, dass eine rechtliche Überprüfung durch Gerichte, was die geheimhaltungsbedürftigen Gegenstände der atomrechtlichen Genehmigung betreffe, nicht stattfinden könne, sondern der Beurteilung durch die Gerichte aus Sicherheitsgründen entzogen sei. Das Gesetz werde benötigt, um Klarheit zu haben, dass das von der höchstgerichtlichen Rechtsprechung gedeckte Verfahren von vorneherein angewendet werden könne und es nicht zu Zeitverzögerungen komme, die ansonsten zwangsläufig eintreten, wenn man ein mehrstufiges Gerichtsverfahren durchlaufen würde. Es bleibe aber dabei, dass die Überprüfbarkeit in Bezug u.a. auf korrekte Tatsachen und auch Willkürfreiheit erhalten bleibe.

Die Fraktion habe sich lange und intensiv mit der Alternative des In-Camera-Verfahrens beschäftigt, das sich auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD finde. Im Laufe der Diskussion habe sich aber gezeigt, dass die Frage des rechtlichen Gehörs beim In-Camera-Verfahren nicht gesichert werden könne, weil das Gericht in seinem Urteil gegenüber den Beteiligten die geheimhaltungsbedürftigen Einzelheiten und die darauf bezogenen Erwägungsgründe nicht mitteilen durfte. Das widerspräche dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs.

Das Bundesverfassungsgericht habe nur in einem besonderen Falle von multipolaren Verfahren – bei Zivilklagen von gleichgerichteten Interessen, aber jeweils Geheimschutz gegenüber einem Wettbewerber – ein solches Verfahren praktiziert und ansonsten gesagt, dass es nicht per se verfassungswidrig sei. Die verfassungsrechtlichen Bedenken würden bei den Koalitionsfraktionen aber außerordentlich schwer wiegen. Man habe versucht, eine Mischform zu finden, die eine In-Camera-Prüfung möglich machen würden, doch sei keine rechtlich haltbare Form dafür gefunden worden. Daher habe man sich dafür entschieden, dem Entwurf der Bundesregierung letztlich zuzustimmen. Es sei eine Entscheidung zwischen zwei weniger befriedigenden Regelungen gewesen, dem In-Camera-Verfahren und dem Funktionsvorbehalt. Die Fraktion habe sich für den Funktionsvorbehalt entschieden, weil man auf diese Weise die atomrechtlichen Genehmigungen rechtssicher durchsetzen wolle.

Die Fraktion betonte, dass sie großes Verständnis für die entsprechenden Anträge der Fraktionen der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe, die sich an die Positionen des Landes Nordrhein-Westfalen und des Bundesrates hielten. Der Nachteil sei aber, dass man beim In-Camera-Verfahren die Frage des rechtlichen Gehörs nicht sicherstellen könne, weil der Kläger im Urteil definitiv nicht die Urteilsbegründung erfahren könne. Dies sei kein rechtsstaatliches Verfahren. Daher habe sich die Fraktion entschieden, die Vorlage der Bundesregierung zu akzeptieren und die Änderungsanträge der Fraktionen der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen enthalte noch einige Konkretisierungen.

Die **Fraktion der AfD** betonte, dass es sich bei der Thematik um ein spezielles juristisches Thema handle, das nicht in Zusammenhang mit den technischen Abwicklungen der Kernkraft stünde. Wie die CDU/CSU-Fraktion bereits ausgeführt habe, gehe es um einen schwerwiegenden rechtlichen Eingriff, auch in die Gewaltenteilung, da die Justiz gegenüber den Klagevertretern nicht alle Aspekte offenlegen und nachweisen könne, die zum Urteil

geführt hätten. Die Gründe für diese rechtliche Verfahrensweise seien Sicherheitsaspekte, sodass gefährdete Anlagen, Kernkraftwerke, vor unzulässigem Zugriff von Dritten und vor Sabotage- und Terrorakten geschützt würden. Dies geschehe dadurch, dass man die Art und Weise, wie man sich dagegen wappne, eben nicht öffentlich zur Kenntnis gebe. Dem Anliegen stimme die AfD-Fraktion zu, wobei sie ihrer Verwunderung Ausdruck verlieh, warum man über Jahrzehnte diese Schutzbedürftigkeit in Deutschland nicht gebraucht habe. Sie regte an, darüber zu diskutieren, warum man diesen Schutz nun Anfang des dritten Millenniums benötige. Die AfD-Fraktion stimme dem Gesetz mit leichten Bedenken zu, da hier eine praktikable Lösung gefunden worden sei, die im Interesse des Staates liege.

Da die Änderungsanträge der Fraktionen der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Verbesserungen gegenüber dem Status quo enthielten, würden die Anträge unterstützt.

Der Themenkomplex beschränke sich auf ein juristisches Problem und hier nur auf Terrorismusakte, nicht auf die rein technische Umsetzung der Sicherheitsaspekte bei Kernkraftwerken. Im letzteren Fall hätte das Vorhaben abgelehnt werden müssen, da die technische Umsetzung bei diesen Anlagen transparent sein müsse. Es dürfe nicht dazu kommen, dass aus dem Spannungsfeld zwischen beaufsichtigenden Behörden, dem Betreiber und der Öffentlichkeit ein Teil herausgenommen werde und am Ende, analog zu anderen Nationen, der Betreiber und der Prüfer von gefährlichen Anlagen dieselbe Person sei und deswegen keine fachlich kompetente Aufsicht stattfinde.

Die **Fraktion der FDP** trug vor, dass sicherheitsrelevante Informationen auch in der Vergangenheit nicht herausgegeben worden seien, da man in Deutschland schon immer ein Interesse daran gehabt habe, dass sicherheitsrelevante Informationen nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Jetzt solle der Status quo gesetzlich neu geregelt bzw. definiert werden. Sie verwies auf die Ausführungen der CDU/CSU-Fraktion, dass es zwei unbefriedigende Lösungsmöglichkeiten gebe, die gegeneinander abgewogen werden müssten. Das eine Verfahren bedeute im Prinzip, dass man alles im Gerichtsverfahren debattieren könne, aber man nicht alle Informationen vorliegen habe. In dem anderen Fall habe das Gericht sämtliche Informationen vorliegen, könne sie mit den Beteiligten ggf. aber nur zu einem Bruchteil debattieren. Insofern könne die Abwägung insgesamt und insbesondere für die Beteiligten nicht befriedigend verlaufen.

In diesem Abwägungsprozess habe die Fraktion der FDP debattiert, wie man zu den besten Urteilen, den besten Entscheidungen kommen könne. Auch wenn es verfassungsrechtliche Bedenken gebe, so überwiege bei der Fraktion der Wille, inhaltlich die bestmögliche Entscheidung zu treffen. Diese könne aus Sicht der Fraktion im In-Camera-Verfahren besser gewährleistet werden, als im Verfahren mit dem Funktionsvorbehalt. Daher habe man schon sehr früh die durch das Land Nordrhein-Westfalen erarbeiteten Positionen in einem eigenen Antrag eingebracht. Am Ende müsse es um den Inhalt gehen. Die verfassungsrechtlichen Bedenken sollten in diesem einen, sehr besonderen und sehr spezifischen Fall ein Stück weit hintenanstehen.

Die Fraktion betonte, dass sie auch eine Entscheidung zugunsten des Funktionsvorbehalts respektiere. Die sehr schwierige und langwierige Debatte sei mit sehr viel Respekt geführt worden. Bedauert werde, dass die Debatte zu dieser schwierigen Rechtsfrage im Plenum zu einer sehr späten Uhrzeit und daher mit wenigen Zuhörern erfolgen werde.

Die **Fraktion der SPD** erläuterte, dass bei der Frage eines In-Camera-Verfahrens gegen einen Funktionsvorbehalt mit dem Antrag des Bundesrates zuletzt im Raum gestanden habe, beide Verfahren miteinander zu verbinden. Dies schließe sich in der Tat auch nicht aus. Aus den bereits von der CDU/CSU-Fraktion erläuterten Gründen hätten sich die Fraktionen von CDU/CSU und SPD aber dagegen entschieden, das In-Camera-Verfahren auch mit aufzunehmen, obwohl dies im Koalitionsvertrag verankert worden sei und sie eigentlich auch den Mehrwert, der in einem In-Camera-Verfahren stecke, nämlich die gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen, anstrebten. Es bestehe aber das Dilemma, dass man mit beiden Verfahren zugleich eine Schieflage in der Rechtsprechung provoziere, die da bedeuten würde, dass das Gericht mehr wisse, als die Klägerseite. Diese Schieflage sei nicht nur verfassungsrechtlich problematisch, sondern führe auch noch zu einem quasi „geschwärzten“ Urteil. Dieser Umstand werde von den Koalitionsfraktionen abgelehnt, sodass man sich nach umfassenden Debatten dagegen entschieden habe. Alternativen wie eine etwaige Zurückweisung der Sachentscheidung an die Behörde nach einer zwischenzeitlichen In-Camera-Überprüfung durch das Gericht hätten sich verfassungsrechtlich nicht zielführend abbilden lassen. Das Dilemma habe sich nicht auflösen lassen, sodass es letztendlich bei dem Umstand geblieben sei, der auch mit dem Bundesratsvorschlag enthalten gewesen wäre, dass man den Funktionsvorbehalt einführe. Von der Einführung des In-Camera-Verfahrens werde hingegen aus den genannten Gründen abgesehen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** führte aus, dass das Thema hochkomplex und nicht alltäglich sei. Es gehe um die rechtliche Überprüfung von atomrechtlichen Genehmigungen, insbesondere auch um die Frage von Antiterrormaßnahmen gegen beispielsweise Flugzeugabstürze und panzerbrechende Waffen. Die Große Koalition habe in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, im Atomgesetz eine In-Camera-Lösung aufzunehmen. Damit habe unter Wahrung der Geheimhaltung ermöglicht werden sollen, dass in einem rechtsstaatlichen Verfahren alle Informationen in das Verfahren Eingang erhielten, um zu einem Urteil zu kommen. Dies sei verfassungsrechtlich durchaus im Grenzbereich. Im Ergebnis habe die Bundesregierung in der nun vorgelegten 17. Novelle des Atomgesetzes komplett auf die Einführung eines selbst angestrebten In-Camera-Verfahrens verzichtet und bezeichne jetzt die bislang diskutierten Formen als verfassungswidrig. Das Dilemma solle jetzt gelöst werden, indem die Macht der Genehmigungsbehörden im Verfahren gegenüber den Gerichten und Klägerinnen und Klägern einseitig gestärkt würde. Dazu würde der sogenannte Funktionsvorbehalt ins Atomgesetz geschrieben. Wenn staatliche Stellen auf den Geheimschutz verwiesen und versicherten, dass bestimmte Sachverhalte geklärt und geprüft seien, solle sich das Gericht stärker als bislang auf diese Aussage verlassen; Tatsachenprüfungen sollten zugunsten des Geheimnisses dann verstärkt unterbleiben. Nach Ansicht der Fraktion würde dadurch die Stellung der Genehmigungsbehörden im Atomgesetz zulasten der Klägerinnen und Kläger und der Gerichte eindeutig und auch einseitig gestärkt. Dies sei für die Fraktion angesichts der ohnehin schon starken Stellung der Behörden nicht hinnehmbar. Hierzu verwies die Fraktion auf die öffentliche Anhörung des Ausschusses vom 5. Mai 2021, in der der Sachverständige Dr. Wollenteit die einseitige Stärkung des Funktionsvorbehalts als verfassungswidrig bezeichnet habe. Eine Vermischung eines Funktionsvorbehalts mit einem In-Camera-Verfahren, in dem aber die Klägerinnen und Kläger keine Einsicht erhielten – wie es vom Bundesrat vorgeschlagen worden sei und in dieser Debatte auch von den Fraktionen der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Alternative eingebracht worden sei, sei sicherlich von einer guten Absicht geprägt –, sei aber „bei Tageslicht“ betrachtet auch keine Lösung. Dies wäre dann in zweifacher Hinsicht verfassungswidrig.

Die Fraktion betonte, dass sie sich nach der hervorragenden Anhörung im Ausschuss zu diesem Thema am 5. Mai 2021 eine umfassende Debatte gewünscht hätte. Sie zweifelte daran, dass die nun von der Großen Koalition angestrebte gesetzliche Regelung lange Bestand haben werde.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bedankte sich bei der Berichterstatterin und dem Berichterstatter der Koalitionsfraktionen, die versucht hätten, eine befriedigende Lösung in diesem Verfahren zu finden. Zu dem hierbei bestehenden Dilemma verwies sie auf die Ausführungen der FDP-Fraktion. Dieses Dilemma einer unbefriedigenden Lösung entstünde, wenn man eine Situation, wie sie mit dem Gerichtsurteil zu Brunsbüttel entstanden sei, nicht mehr haben wolle. Dies könne von der Fraktion einer Partei, die in einigen Bundesländern an der Exekutive beteiligt sei, nachvollzogen werden. Die Koalitionsfraktionen hätten sich für den Funktionsvorbehalt entschieden und dabei betont, dass sich dieser in der Praxis bereits seit Jahren durchgesetzt habe. Dennoch bestünde ein großer Unterschied, ob es in der Praxis einen Funktionsvorbehalt gebe oder ob der Gesetzgeber festlegen würde, dass es keine Bewertung durch ein Gericht geben solle und die Behörde Recht habe. Auch nach vielen Gesprächen könne die Fraktion dem Vorschlag der Bundesregierung nicht folgen. Deshalb habe die Fraktion einen Änderungsantrag zum Funktionsvorbehalt eingebracht, den die Fraktion unter dieser Vorgabe, ein In-Camera-Verfahren dazuzustellen, akzeptieren würde. Auch dies sei keine optimale Lösung, das rechtliche Gehör werde eingeschränkt. Die SPD-Fraktion habe bereits den Begriff des „geschwärzten“ Urteils in die Debatte eingeführt. Es bestehe grundsätzlich die Sorge, dass es bei diesen „geschwärzten“ Urteilen zu einer „Blaupause“ für diese Verfahren und dann auch für andere Rechtsgebiete kommen könne. Doch sei diese Besorgnis nicht Grund genug, mit dem Funktionsvorbehalt einer noch schlechteren Lösung zuzustimmen. Abschließend wies sie darauf hin, dass die Bundesländer den Funktionsvorbehalt ablehnten. Dies sei mit einer Ausnahme auch die Ansicht der Juristen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses vom 5. Mai 2021 gewesen.

Sie betonte, dass dem Gesetzentwurf nicht gestimmt werden könne, sofern die Änderungsanträge abgelehnt werden sollten.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(16)584 anzunehmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Änderungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 19(16)582 abzulehnen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(16)585 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/27659 in geänderter Fassung anzunehmen.

VII. Begründung zu den Änderungen

Zu Nummer 1

(Zu §42 Nummer 1, Nummer 2 Atomgesetz)

Die Änderungen dienen der Klarstellung, dass auch bei der missbräuchlichen Nutzung ionisierender Strahlung eine Wesentlichkeitsschwelle überschritten werden muss, um eine gleichlaufende Behandlung entsprechend dem radiologischen Gefährdungspotential zu gewährleisten.

Zu Nummer 2

(Zu §44 Absatz 2 Satz 2 Atomgesetz)

Die Änderung dient der Klarstellung, dass nicht nur das Gefahrenpotenzial der kerntechnischen Anlage oder Tätigkeit im bloß generischen Sinne bei der Erstellung der SEWD-Richtlinien als abstraktes Regelwerk zu Anforderungen und Maßnahmen berücksichtigt wird, sondern auch bei der Anwendung der SEWD-Richtlinie im einzelnen Genehmigungsverfahren oder beim Erlass nachträglicher Auflagen (§17 Absatz 1 Satz 3 AtG) ein nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebotener Spielraum im konkreten Einzelfall eröffnet ist. Im bisherigen Wortlaut des Gesetzentwurfs kommt dies nicht klar genug zum Ausdruck.

Berlin, den 9. Juni 2021

Karsten Möring
Berichtersteller

Dr. Nina Scheer
Berichtersterterin

Dr. Rainer Kraft
Berichtersteller

Judith Skudelny
Berichtersterterin

Hubertus Zdebel
Berichtersteller

Sylvia Kotting-Uhl
Berichtersterterin