Bundesrat **Drucksache 63/21 (Beschluss)**

05.03.21

Stellungnahme
des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1001. Sitzung am 5. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 41 AtG)

   In Artikel 1 Nummer 3 ist § 41 wie folgt zu fassen:

„§ 41

Integriertes Sicherungs- und Schutzkonzept

Das integrierte Sicherungs- und Schutzkonzept besteht aus

1. Sicherungsmaßnahmen zum erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter, die Genehmigungsinhaber im Sinne des § 17 Absatz 6 und Inhaber einer Genehmigung von Tätigkeiten nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 oder 2 Strahlenschutzgesetz, soweit die Tätigkeit Kernbrennstoffe betrifft, und § 4 Absatz 1 Nummer 3 bis 6 Strahlenschutzgesetz zu treffen haben, sowie
2. Schutzmaßnahmen des Staates.“

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

juris Lex QS
05052024 ()

Begründung:

Im Gegensatz zum Begriff der „kerntechnischen Anlage“ ist der Begriff der „Tätigkeit“, wie er im vorliegenden Entwurf von § 41 AtG verwendet wird, im AtG nicht legaldefiniert. Da dieser Begriff im AtG nur im Kontext der §§ 6, 7 und 9 AtG aber nicht im Kontext der Beförderung nach § 4 AtG erscheint, könnte § 41 in der bisherigen Fassung dahingehend missverstanden werden, dass das Erfordernis des integrierten Sicherungs- und Schutzkonzeptes nicht für die Beförderung von Kernbrennstoffen gilt. Daher sollte auf die Definition des Begriffes „Tätigkeit“ in § 4 Absatz 1 StrlSchG verwiesen werden, der neben diversen „kerntechnischen Handlungen“ auch die Beförderung von Kernbrennstoffen umfasst.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 42 Nummer 1, Nummer 2 AtG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist § 42 wie folgt zu ändern:

a) Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

„1. der Freisetzung und der missbräuchlichen Nutzung der ionisierenden Strahlung von Kernbrennstoffen oder ihrer Folgeprodukte in erheblichen Mengen vor Ort,“

b) Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:

„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“

Begründung:

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.

3. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 44 Absatz 2 Satz 2 AtG)

In Artikel 1 Nummer 3 sind in § 44 Absatz 2 Satz 2 nach dem Wort „Satz 1“ die Wörter „sowie deren Festlegung im Genehmigungsverfahren oder als nachträgliche Auflage“ einzufügen.

juris Lex QS
05052024 ()

Begründung:

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.

4. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 44 Absatz 2 Satz 3, Satz 4 AtG)

In Artikel 1 Nummer 3 sind in § 44 Absatz 2 die Sätze 3 und 4 zu streichen.

Begründung:

Die Regelung eines gesetzlichen 100 mSv-Richtwerts im Bereich der Sicherung stellt ein Novum im Atomgesetz dar. Der Richtwert ist inhaltlich problematisch. Denn für die Sicherung sonstiger radioaktiver Stoffe wurden mit der untergesetzlichen SEWD-Richtlinie Diebstahlschutz und Sicherung von sonstigen radioaktiven Stoffen ab 01.01.2021 (SisoraSt-Richtlinie; noch nicht veröffentlicht) abweichende Schutzziele festgelegt (vgl. Ziffer 3.1 SisoraSt-Richtlinie). Die Sicherung sonstiger radioaktiver Stoffe bei kerntechnischen Anlagen würde durch die Festlegung des 100 mSv-Richtwerts unabhängig vom Anlagenzustand, also auch für die lange Phase der Kernbrennstofffreiheit, wesentlich strenger geregelt, als bei anderen Umgängen. Für das Regelungskonzept des Gesetzesvorhabens ist also nicht mehr der radioaktive Stoff als solcher mit dem inhärenten Risikopotenzial maßgeblich, sondern die Herkunft aus einer kerntechnischen Anlage. Im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Absatz 1 GG) ist nicht ersichtlich, dass wesentliche Unterschiede im tatsächlichen Risikopotenzial sonstiger radioaktiver Stoffe je nach Herkunftseinrichtung bestünden. Die Streichung von Satz 4 ist eine notwendige Folgeänderung der Streichung von Satz 3.

5. 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

juris Lex QS
05052024 ()

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 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.“

juris Lex QS
05052024 ()

Begründung:

Es besteht das dringende Bedürfnis, geheimhaltungsbedürftige Unterlagen, die der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde zur Prüfung von Genehmigungsvoraussetzungen dienen, in ein verwaltungsgerichtliches Hauptsacheverfahren einführen zu können, aber gleichzeitig den Geheimschutz zu wahren. Sensible Informationen dürfen nicht auf diesem Weg zur Kenntnis von potentiellen Tätern gelangen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Juni 2017 - 20 F 12.16 -, juris Rn. 12 und Beschluss vom 20. September 2010 - 20 F 9.10 -, juris Rn. 11). Eine entsprechende Regelung fehlt bisher in dem Gesetzentwurf.

Die Alternative, zum Schutz von Geheimhaltungsinteressen wie bisher auf die Regelung des § 99 der Verwaltungsgerichtsordnung zurückzugreifen, ist demgegenüber nicht gleichwertig. Denn dessen Absatz 2 sieht als mögliche Entscheidungen nur vor, entweder wegen eines erforderlichen Geheimnisschutzes die betreffenden Informationen dem gerichtlichen Hauptsacheverfahren vorzuenthalten oder aber - wenn die Voraussetzungen für einen Geheimnisschutz nach der Entscheidung des Sonderspruchkörpers nicht vorliegen - eine Verwertung durch das Hauptsachegericht zuzulassen, was allerdings auch dem Prozessgegner Zugriff auf die entsprechenden Informationen gewährt. Dabei geht die Nichterweislichkeit von entscheidungserheblichen Tatsachen, in die aufgrund eines berechtigten und gerichtlich festgestellten Geheimhaltungsbedürfnisses keine Einsichtnahme des Hauptsachegerichts möglich ist, regelmäßig zu Lasten der Genehmigungsbehörde. In der Konsequenz befindet sich die Behörde in einem auf der Grundlage des bisher geltenden Rechts nicht auflösbaren Dilemma: Sie hat die Erfüllung von Genehmigungsvoraussetzungen vor Gericht nachzuweisen, ist hieran jedoch in wesentlichen Teilen aus Geheimschutzgründen gehindert. Dabei stehen die Gründe des Geheimschutzes nicht zur Disposition der Behörde. Ferner ist zu berücksichtigen, dass der üblicherweise beigeladene Genehmigungsinhaber auf die Genehmigung regelmäßig einen Anspruch hat. Würde die Genehmigung auf Grund einer Beweislastentscheidung zu Lasten der beklagten Behörde aufgehoben, so hätte der Genehmigungsinhaber gegenüber der Behörde - insbesondere im Rahmen von § 4 und § 6 des Atomgesetzes - einen Anspruch auf Erteilung einer neuen Genehmigung mit dem gleichen Inhalt und auf der Basis der gleichen Erwägungen, die wiederum beklagt werden kann.

Das Bedürfnis nach einem In-Camera-Verfahren in der Hauptsache entfällt auch nicht durch die Normierung des sogenannten Funktionsvorbehalts in § 44 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung. Hierdurch wird lediglich klargestellt, dass die Gerichte im Falle der Überprüfung des erforderlichen Schutzes gegen SEWD auf eine Willkürkontrolle beschränkt sind, sofern die Genehmigungsbehörde eine ausreichende Datenbasis ermittelt und der Entscheidung zugrunde gelegt hat sowie dem Stand von Wissenschaft und Technik zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung Rechnung trägt. Ein solcher Funktionsvorbehalt der Exekutive wird indes bereits derzeit im Atomrecht anerkannt (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 7 C 1.11 -, juris Rn. 41 ff. m.w.N.), ohne dass er bisher an den zuvor beschriebenen Problemen etwas geändert hat. Eine noch weitergehende Reduktion des Kontrollmaßstabs dürfte auch mit dem grundrechtlich postulierten Anspruch bestmöglicher Gewährleistung der Sicherheit schwerlich

juris Lex QS
05052024 ()

zu vereinbaren sein (vgl. *Leidinger*, NVwZ 2019, 270, 276).

Um Rechtssicherheit für atomrechtliche Genehmigungen zu schaffen, ist es daher notwendig, im Atomgesetz ein In-Camera-Verfahren im Hauptsacheverfahren vorzusehen, wie es aktuell bereits in § 138 des Telekommunikationsgesetzes für den Bereich des Telekommunikationsregulierungsrechts normiert ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem o. g. Urteil vom 22. März 2012 in einer atomrechtlichen Sache ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es im Atomrecht derzeit eine Regelung wie § 138 TKG nicht gibt (BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 7 C 1.11 -, juris Rn. 44). Das Gericht hat aber nicht erkennen lassen, dass es eine solche Regelung nicht geben könnte. Der vorgeschlagene § 44a Atomgesetz trifft daher Regelungen zum damit verbundenen Beschluss-, Hauptsache- und Beschwerdeverfahren. Erfasst sind Eilrechtsschutz- und Hauptsacheverfahren, die eine Zulassungsentscheidung zum Gegenstand haben. Neben den Genehmigungen nach §§ 4, 6, 7, 9, und 9b des Atomgesetzes fallen darunter auch Entscheidungen nach den §§ 17 und 19 des Atomgesetzes. Die Einführung des In-Camera-Verfahrens entspricht auch dem Koalitionsvertrag des Bundes, Zeile 6647 ff.

Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Regelungsvorschlag bestehen nicht. Vielmehr hat sich das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087/03 u. a. -, juris Rn. 112, jedenfalls im Rahmen von multipolaren Konfliktlagen offen für eine solche Lösung gezeigt. Eine solche multipolare Konfliktlage stellt auch die Klage eines Dritten gegen eine atomrechtliche Genehmigung dar. Das Bundesverfassungsgericht geht in seinem Beschluss davon aus, dass der Gesetzgeber durchaus die Möglichkeit eröffnen kann, Geheimnisschutz und effektiven Rechtsschutz anders als durch eine Abwägungsentscheidung nach § 99 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung zu lösen. Ein In-Camera-Verfahren in der Hauptsache könne den Geheimnisschutz vollständig sichern und würde gleichzeitig eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung anhand aller Unterlagen ermöglichen. Der damalige Bundesverfassungsrichter Gaier hat in einer abweichenden Auffassung für multipolare Konfliktlagen sogar angenommen, dass eine In-Camera-Verwertung seitens des Grundgesetzes geboten sei und die derzeitige Vorschrift des § 99 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung insofern kritisch gesehen (a.a.O., Rn. 144 ff.).

juris Lex QS
05052024 ()