

Ausfertigung

10 S 3450/11

Verkündet am 30.10.2014
Die Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle
gez. Frey, GHS



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1. Andrea Schlegel,
Mosbacher Straße 51, 74821 Mosbach
2. Ulrike Huxoll,
Dr.-Hillengaß-Straße 21, 74858 Aglasterhausen
3. Arno Huth,
Neckargasse 9, 74821 Mosbach
4. Boris Cotar,
In der Heinrichsburg 10/9, 74821 Mosbach

- Kläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Knöbel u. Koll.,
Hügelstraße 25, 64584 Biebesheim, Az: 1018/10
- zu 1, 2, 3, 4 -

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft
Baden-Württemberg, Kernerplatz 9, 70182 Stuttgart, Az: 35-4651.11-31/2.SG-1-

- Beklagter -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Gaßner, Groth, Siederer & Coll.,
Stralauer Platz 34, 10243 Berlin, Az: 405/12 KG-NH

beigeladen:

EnBW Kernkraftwerk GmbH,
vertreten durch die Geschäftsführer Michael Wenk, Dr. Wolfgang Eckert,
Manfred Eichkorn, Christoph Heil und Jörg Michels,
Kraftwerkstraße 1, 74847 Obrigheim

prozessbevollmächtigt:

Rechtsanwälte Dolde Mayen & Partner,
Heilbronner Straße 41, 70191 Stuttgart, Az: Do/sch 12/00004

wegen atomrechtlicher Stilllegungs- und Abbaugenehmigung (Obrigheim)

hat der 10. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Lernhart, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Dürig und den Richter am Verwaltungsgerichtshof Paur auf die mündliche Verhandlung vom 28. Oktober 2014

für Recht erkannt:

Die Klagen werden abgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit der 2. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung (im Folgenden: 2. SAG) für das Kernkraftwerk Obrigheim (KWO). Die Kläger, die im Umkreis des KWO von 3 bis 4,5 km Entfernung wohnen, befürchten durch dessen Rückbau Gefahren für Leben, Gesundheit sowie Eigentum, da es infolge eines Störfalls bei den gestatteten Maßnahmen oder eines terroristischen Angriffs auf die Anlage zu einer radioaktiven Verstrahlung ihrer Wohnumgebung kommen könne.

Die Rechtsvorgängerin der Beigeladenen betrieb seit dem Jahre 1968 in der Nähe des Neckars einen Druckwasserreaktor mit einer thermischen Leistung von 1.050 MW. Das Kernkraftwerk wurde auf der Grundlage mehrerer Teilgenehmigungen errichtet und betrieben. Die abschließende Genehmigung für den Betrieb des KWO, die unter anderem den Umgang mit Brennelementen regelte, wurde am 27.10.1992 erteilt. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom

22.01.1997 (11 C 7.95 - BVerwGE 104, 36) die Rechtmäßigkeit dieser Teilbetriebsgenehmigung bestätigt und das abweichende Urteil des Senats vom 07.03.1995 (10 S 2822/92 - ZUR 1996, 33) geändert. Der Rechtsvorgängerin der Beigeladenen wurde am 26.10.1998 die Genehmigung für die Vornahme von Veränderungen an einem externen Brennelement - Lagerbecken (Errichtung und Betrieb) erteilt. Die Genehmigung gestattete insbesondere den Einbau von Brennelement-Lagergestellen in das externe Brennelement-Lagerbecken im sog. Notstandsgebäude (Bau 37) sowie die Lagerung von höchstens 980 ausschließlich im betriebseigenen Reaktor eingesetzten abgebrannten Brennelementen sowie von Kernbauteilen; ferner wurde die Notauslagerung eines KWO-Reaktorkerns aus anlagentechnischen Gründen genehmigt. Die Genehmigung ist rechtstechnisch als Änderungsgenehmigung zur abschließenden Teilbetriebsgenehmigung vom 27.10.1992 ausgestaltet. Infolge der Atomgesetz-Novelle 2002 und nach einer Übertragung von Reststrommengen vom Kernkraftwerk Philippsburg I auf das KWO wurde dessen Leistungsbetrieb am 11.05.2005 eingestellt; es folgte die Nachbetriebsphase auf der Grundlage der bisherigen Betriebsgenehmigung.

Mit Schreiben vom 21.12.2004 beantragte die Rechtsvorgängerin der Beigeladenen die Erteilung einer 1. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung für das KWO (nachfolgend: 1. SAG). Der Antrag umfasste die endgültige und dauerhafte Betriebseinstellung des KWO, den Stilllegungsbetrieb und den Abbau von nicht mehr benötigten Anlagenteilen im Überwachungsbereich. Die Beigeladene machte sich mit Schreiben vom 15.01.2007 den Antrag ihrer Rechtsvorgängerin zu eigen. Die Überprüfung der Antragsunterlagen durch die Genehmigungsbehörde sowie durch den gemäß § 20 AtG zugezogenen Sachverständigen führte zu einer Fortschreibung der Unterlagen. Das Vorhaben wurde gemäß § 4 Abs. 1 AtVfV unter anderem im Bundesanzeiger vom 03.06.2006 öffentlich bekannt gemacht. Die erforderlichen Unterlagen wurden vom 14.06.2006 bis 14.08.2006 öffentlich ausgelegt; da innerhalb der Auslegungsfrist keine Einwendungen gegen das Vorhaben eingingen, fand kein Erörterungstermin statt. Im Verfahren zur Erteilung der 1. SAG wurde eine Umweltverträglichkeitsprüfung für das Gesamtvorhaben durchgeführt. Grundlage hierfür war die von der Rechtsvorgängerin der Beigeladenen mit Schreiben vom 24.05.2006 vorgelegte

Umweltverträglichkeitsuntersuchung zum Gesamtvorhaben, die zusammen mit dem Sicherheitsbericht, der Kurzbeschreibung, den Angaben zu den insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung und zum Abbau sowie den Angaben zu den radioaktiven Reststoffen und Abfällen öffentlich ausgelegt wurde. Die beteiligten Fachbehörden äußerten in ihren Stellungnahmen keine Einwände gegen das Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der Umweltverträglichkeit; Einwendungen aus der Öffentlichkeit gingen nicht ein. Am 28.08.2008 erteilte das Umweltministerium Baden-Württemberg die 1. SAG. Ausweislich ihrer Begründung umfasste diese Genehmigung vor allem die endgültige und dauerhafte Betriebseinstellung des KWO, das Stilllegungsreglement, die zulässige Ableitung von radioaktiven Stoffen mit der Abluft und dem Abwasser sowie den Abbau von (allenfalls geringfügig kontaminierten) Anlagenteilen im Überwachungsbereich (1. Abbauschritt). Des Weiteren gestattete die Genehmigung bauliche Änderungen an den beiden Lagergebäuden (Bau 39 und Bau 52) sowie deren Nutzungsänderung zur Zwischenlagerung verpackter radioaktiver Abfälle. Genehmigt wurde ferner die Lagerung der bestrahlten KWO-Brennelemente im internen Brennelementlagerbecken des Reaktorgebäudes und im externen Lagerbecken des Notstandsgebäudes (Bau 37) sowie der Umgang mit Brennelement-/Brennstabbehältern und mit sonstigen radioaktiven Stoffen auf dem Anlagengelände. In der Genehmigung wird das Gesamtvorhaben Stilllegung und Abbau des KWO in den Blick genommen und beschrieben, das in drei Abbauschritten erfolgen sollte. In der Begründung der 1. SAG wird darauf hingewiesen, dass die Stilllegung und der Abbau des KWO auf der Basis von drei selbständigen atomrechtlichen Stilllegungs- und Abbaugenehmigungen erfolgen sollte; bei der 1. SAG handele es sich um eine selbständige Genehmigung und nicht um eine Teilgenehmigung im Sinne von § 18 AtVfV.

Mit einer bestandskräftig gewordenen Änderungsgenehmigung zur 1. SAG vom 21.04.2010 gestattete der Beklagte den Einbau einer neuen Materialschleuse zum Reaktorgebäude.

Mit Schreiben vom 15.12.2008 (modifiziert mit Anschreiben vom 30.03.2010) beantragte die Beigeladene die Erteilung einer 2. SAG. Dem Antrag vom 15.12.2008 war eine von der Beigeladenen gefertigte Umwelterheblichkeitsprü-

fung vom 11.12.2008 beigefügt, die zu dem Ergebnis gelangte, dass die vorliegenden Antragsgegenstände keine Abweichungen gegenüber der bereits für das Gesamtvorhaben durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung beinhalten, sodass auch der Antragsgegenstand zu keinen erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen führe. Ferner ging der Antrag davon aus, dass eine weitere Öffentlichkeitsbeteiligung vor Erteilung der 2. SAG nicht erforderlich sei, da die Antragsgegenstände nicht von den öffentlich bekannt gemachten Darstellungen abwichen. Die Genehmigungsbehörde führte im Verfahren zur Erteilung der 2. SAG keine Öffentlichkeitsbeteiligung durch und hielt eine Umweltverträglichkeitsprüfung der beantragten Maßnahmen nicht für erforderlich. In einem Vermerk vom 26.01.2009 wird festgehalten, dass die Umweltauswirkungen des nunmehr genehmigten Abbaus durch die vor Erteilung der 1. SAG durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung vollständig erfasst und abgedeckt würden; aus dem Vorhaben 2. SAG resultierten keine Wirkungen, die zu erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen führen könnten. Eine UVP-Pflicht ergebe sich deshalb aufgrund der allgemeinen Vorprüfung für das Vorhaben 2. SAG nicht. Von einer fakultativen Öffentlichkeitsbeteiligung werde in Ausübung des behördlichen Ermessens abgesehen, weil bei den beantragten Abbau- und Stilllegungsmaßnahmen nachteilige Auswirkungen für Dritte und erhebliche Umweltauswirkungen nicht zu besorgen seien. Eine nochmalige Öffentlichkeitsbeteiligung lasse keinen weiteren Erkenntnisgewinn erwarten, sodass dem Gesichtspunkt der beschleunigten Durchführung der Abbau- und Stilllegungsmaßnahmen im öffentlichen sowie im privaten Interesse des Genehmigungsinhabers der Vorzug zu geben sei. Die Antragsunterlagen wurden von dem TÜV Süd ET sowie der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit GmbH (hinsichtlich des Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter) als behördlichen Sachverständigen gemäß § 20 AtG begutachtet. In seinem Gutachten vom März 2011 kommt der TÜV zu dem Ergebnis, dass bei Durchführung des Vorhabens entsprechend den vorgelegten Unterlagen die erforderliche Schadensvorsorge getroffen werde sowie durch die Arbeiten selbst und den danach erreichten Zustand keine unzulässigen Rückwirkungen auf die Umgebung zu besorgen seien.

Am 24.10.2011 erteilte der Beklagte unter Anordnung der sofortigen Vollziehung den streitgegenständlichen 2. Stilllegungs- und Abbaugenehmigungsbescheid. Nach ihrer Begründung beinhaltet die 2. SAG neben dem Abbau von Anlagenteilen im Kontrollbereich und von weiteren Anlagenteilen im Überwachungsbereich auch die Fortführung des mit der 1. SAG genehmigten Stilllegungsbetriebs nach einem geänderten Stilllegungsreglement (S. 32 der Genehmigung). Die 2. SAG gestattet unter anderem den Abbau von (stärker kontaminierten und aktivierten) Anlagenteilen im Reaktorgebäude (Bau 1). Vom Gestattungsumfang erfasst wird insbesondere der Abbau der Großkomponenten des Primärkreislaufs, namentlich der beiden Dampferzeuger, des Druckhalters, der beiden Hauptkühlmittelpumpen sowie der Hauptkühlmittelleitungen mit Anschlussleitungen und Armaturen; erfasst ist auch der Abbau des Deckels des Reaktordruckbehälters, von Reaktorhaupt- und Hilfssystemen sowie von Einrichtungen des internen Brennelementlagerbeckens mit Kühlsystemen, Lagergestellen und Manipulierbrücke. Ferner wird der Abbau von Anlagenteilen im Reaktorhilfsanlagengebäude (Bau 2), im Lager für radioaktive Abfälle (Bau 3) sowie im Abfallbehandlungsgebäude (Bau 60) genehmigt. Der vom Genehmigungsumfang umfasste Abbau von Anlagenteilen im Notstandsgebäude (Bau 37) betrifft vor allem Einrichtungen des externen Brennelementlagerbeckens wie Kühlsysteme, Beckenreinigungssysteme, Lagergestelle und Manipulierbrücke sowie den Abbau von Notstandssystemen wie Zwischenkühlwassersystem und Nebenkühlwassersystem. Der Abbau dieser Anlagenteile im Notstandsgebäude wird erst nach dem Abtransport der bestrahlten Brennelemente aus der Anlage KWO gestattet. Ferner erstreckt sich die 2. SAG nach ihrer Begründung auch auf den Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen und mit Kernbrennstoffen. Abweichend von der ursprünglichen Konzeption umfasst die 2. SAG nicht mehr den Abbau des Reaktordruckbehälterunterteils, der Reaktorbehältereinbauten und des biologischen Schilds; diese Abbaumaßnahmen wurden in einen nachfolgenden zusätzlichen Genehmigungsschritt verschoben.

Wie sich den der Genehmigung zugrunde liegenden Erläuterungsberichten und dem Sicherheitsbericht entnehmen lässt, sollen die beiden Dampferzeuger mit einer Masse von jeweils ca. 158 t als Ganzes abgebaut und unzerlegt aus dem Reaktorgebäude durch die neu errichtete Materialschleuse ausgeschleust wer-

den. Der Transportvorgang soll mit dem vorhandenen Reaktorgebäudekran in Verbindung mit einer neuen Litzenheberkonstruktion erfolgen, die auf der Gebäudekranbrücke verschiebbar durch Teflon-Gleitschuhe gelagert wird. Die übrigen Großkomponenten des Primärkreislaufs, vor allem der Druckhalter, die Hauptkühlmittelpumpen sowie die Hauptkühlmittelleitungen sollen in mehrere Teile zerlegt und anschließend mit dem Reaktorgebäudekran aus dem Gebäude ausgeschleust werden. Die Komponententeile sollen anschließend zu externen Dienstleistern zur weiteren Bearbeitung verbracht oder auf dem Anlagen-gelände weiterbehandelt werden.

Zum Zeitpunkt der Erteilung der 2. SAG befanden sich im Lagerbecken des Reaktorgebäudes keine Brennelemente mehr. Die 342 bestrahlten Brennelemente wurden noch während der Nachbetriebsphase bis Ende März 2007 aus dem internen in das externe Brennelementlagerbecken im Notstandsgebäude (Bau 37) umgelagert. Eine Rückverbringung in das Reaktorgebäude ist nach den Planungen der Beigeladenen nicht vorgesehen. Vielmehr sollen sämtliche Brennelemente aus dem Nasslager direkt in ein noch zu errichtendes Standort-Trockenlager oder in das bestehende Brennelement-Zwischenlager am Standort Neckarwestheim verbracht werden. Die Genehmigung zur Errichtung des Standortzwischenlagers ist noch nicht erteilt; das Genehmigungsverfahren wurde im Hinblick auf die noch ausstehende abschließende Entscheidung zur Wahl des Standortes für das Zwischenlager zum Ruhen gebracht. Nach den Ermittlungen der Beigeladenen betrug das radioaktive Gesamtaktivitätsinventar der Anlage KWO zum Bezugszeitpunkt 01.01.2010 maximal 5×10^{18} Bq. Ca. 99% der Gesamtaktivität befindet sich in den bestrahlten 342 Brennelementen. Von den restlichen 1% (ca. 3×10^{16} Bq.) befinden sich ca. 30% in den abzubauenen aktivierten Anlagenteilen und Gebäudestrukturen; die Aktivität ist in dem Material des Reaktordruckbehälters und seinen Einbauten sowie im biologischen Schild fest eingebunden. Ca. 70% (der Restaktivität) ist in den aktivierten Kernbauteilen (Dummyelemente, Steuerelemente, Drosselkörper, Primärquellenfinger etc.) enthalten, die zum großen Teil behandelt und in Gussbehältern verpackt sind. Weniger als 1% liegt als Kontamination vor und befindet sich überwiegend auf den inneren Oberflächen von wenigen noch in Betrieb befindlichen Systemen oder abzubauenen Anlagenteilen im Kontrollbereich.

Die Beigeladene hat inzwischen in Ausnutzung der 2. SAG die Großkomponenten des Primärkreislaufs in den Anlagenräumen des Reaktorgebäudes komplett abgebaut und zu einem externen Dienstleister zur Reststoffbearbeitung verbringen lassen. Nach der Weiterbearbeitung sollen die radioaktiven Reststoffe, die nicht der Freigabe unterfallen, an das KWO zurückgeliefert und zwischengelagert werden. Insgesamt sind von dem mit der 2. SAG genehmigten Abbauumfang zum Stichtag 31.07.2014 im Reaktorgebäude ca. 90% erledigt; von den im Ringraum des Reaktorgebäudes, im Reaktorhilfsanlagegebäude (Bau 2/26) sowie im Lager für radioaktive Abfälle (Bau 3) gestatteten Arbeiten sind zwischen 30 und 45% ausgeführt. Der mit der 2. SAG genehmigte Abbau von Anlagenteilen im Notstandsgebäude (Bau 37) sowie im Abfallbehandlungsgebäude (Bau 60) des Kontrollbereichs hat indes noch nicht begonnen. Am 30.04.2013 hat der Beklagte der Beigeladenen eine weitere Genehmigung zum Abbau von Anlagenteilen erteilt. Diese dritte Stilllegungs- und Abbaugenehmigung (3. SAG) gestattet den Abbau des Reaktordruckbehälterunterteils, der Reaktordruckbehältereinbauten und einzelner baulicher Anlagenteile im Reaktorgebäude wie des biologischen Schilts und des internen Brennelementlagerbeckens im Reaktorraum. Die für eine Entlassung des Standortes aus dem atomrechtlichen Überwachungsregime notwendig abzubauenen restlichen Anlagenteile sollen mit einer 4. SAG genehmigt werden.

Am 27.12.2011 haben die Kläger Klage gegen die 2. SAG erhoben und nachfolgend einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gestellt. Der Senat hat den Eilantrag mit Beschluss vom 25.09.2012 (10 S 731/12 - DVBl. 2012, 1506) abgelehnt. Zur Begründung ihrer Klage machen die Kläger unter Verweis auf eine von ihnen eingeholte fachliche Stellungnahme der I. GmbH vom 11.06.2012 im Wesentlichen geltend, die Beigeladene habe in ihrem Antragsschreiben vom 15.12.2008 ihren eindeutigen Willen zum Ausdruck gebracht, ein umfassend neues und vollständig eigenständiges Genehmigungsverfahren in Gang zu setzen, mit dem die Stilllegung und der Abbau des KWO auf eine neue Genehmigungsgrundlage gestellt werden sollte. Bereits aus ihrem Antragsschreiben lasse sich eindeutig die Absicht entnehmen, auch das externe Brennelementlagerbecken im Gebäude 37 in den Gestattungsumfang der 2. SAG einzubeziehen. Dieser Wille der Beigeladenen

werde auch in zahlreichen dem Genehmigungsantrag beigefügten Erläuterungsberichten, namentlich in den Erläuterungsberichten Nrn. 1, 13 und 15 sowie der Störfallbetrachtung des Gutachtensbüros ISE vom 31.03.2010 deutlich. In Übereinstimmung hiermit seien sowohl der amtlich bestellte Gutachter als auch das Umweltministerium als Genehmigungsbehörde davon ausgegangen, dass mit der 2. SAG der Betrieb des externen Brennelementlagerbeckens neu geregelt werden solle. Ausgehend von diesem Gestattungsumfang sei die erforderliche Schadensvorsorge zu Lasten der Kläger nicht gewährleistet. Ihre Klagebefugnis ergebe sich daraus, dass bei zahlreichen von ihnen geltend gemachten Szenarien (gezielter Flugzeugabsturz, Gebäudebrand etc.) mit der vieltausendfachen Überschreitung von Strahlenschutzrichtwerten in der Nachbarschaft der Kläger zu rechnen sei.

Die 2. SAG sei bereits deshalb rechtswidrig, weil die zwingend erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt worden sei. Gemäß § 3b Abs. 1 UVPG und den einschlägigen Vorschriften in der Anlage 1 dieses Gesetzes bestehe die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für jedes beantragte Vorhaben, hier also für jeden einzelnen Genehmigungsschritt und damit auch für die mit der 2. SAG gestatteten Abbaumaßnahmen. Nach dem Willen der Beigeladenen sei mit der 2. SAG ein vollständig neues Genehmigungsverfahren eingeleitet und die 1. SAG insgesamt ersetzt worden. Daher habe sich die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei Erteilung der 2. SAG eigenständig und völlig neu gestellt. Der untergesetzlichen Vorschrift des § 19 Abs. 1 AtVfV lasse sich nichts Gegenteiliges entnehmen, da dadurch das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz als höherrangiges Gesetz nicht geändert werden könne. Nach der maßgeblichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 03.03.2011 - Rs. C-50/09) habe die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht lediglich prozeduralen, sondern einen materiell-rechtlichen Gehalt. Hieraus folge, dass eine fehlende Umweltverträglichkeitsprüfung nicht nur ein nachträglich zu heilender wenig erheblicher Formfehler sei, sondern dass die Umweltverträglichkeitsprüfung vor der Gestattung des Vorhabens vollständig und umfassend durchgeführt werden müsse. Damit stehe fest, dass ein Nachholen der Umweltverträglichkeitsprüfung im Gerichtsverfahren nicht mehr möglich sei und deren Unterlassen zur

Rechtswidrigkeit der darauf aufbauenden Genehmigung führe. In fehlerhafter Weise habe die Genehmigungsbehörde vor Erteilung der 2. SAG keine vollständige Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern lediglich eine Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG durchgeführt. Die Genehmigungsbehörde habe dabei übersehen, dass die 2. SAG nach ihren eigenen Feststellungen im Genehmigungsbescheid gegenüber der 1. SAG eigenständig sei und deshalb auch eine neue Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig gemacht habe. Im Übrigen weiche der Planungsstand im Antrag zur 2. SAG erheblich von dem im Antrag zur 1. SAG dargestellten ab. Diese erhebliche Modifikation des Vorgehens zeige sich etwa daran, dass nach Erteilung der 1. SAG eine Materialschleuse eingebaut worden sei, die Beigeladene den Abbau der Reaktoreinbauten und des Reaktordruckbehälterunterteils aus dem Gestattungsumfang der 2. SAG ausgenommen und der Beklagte nachträglich die zeitlich unbefristete weitere Zwischenlagerung der Brennelemente im Notstandsgebäude gestattet habe. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 24.11.2011 - 9 A 24.10) könnten die Kläger als nur mittelbar Betroffene das Unterbleiben der Umweltverträglichkeitsprüfung rügen, ohne dass es darauf ankomme, ob sich der Fehler auf ihre Rechtsposition ausgewirkt haben könne.

Ein wichtiger Grund für die Erhebung der Klage sei das Unterbleiben der notwendigen Öffentlichkeitsbeteiligung gewesen. Die Verpflichtung des Beklagten zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung ergebe sich aus der Notwendigkeit einer vollwertigen Umweltverträglichkeitsprüfung. Selbst wenn entgegen der Auffassung der Kläger ein Fall der obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung mangels UVP-Pflicht der Maßnahme nicht bestehe, sei der Beklagte zur Durchführung einer fakultativen Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtet gewesen. Denn gemäß § 4 Abs. 4 AtVfV könne die Genehmigungsbehörde im Falle eines Stilllegungsantrags nur unter bestimmten - hier nicht vorliegenden - Voraussetzungen von der fakultativen Öffentlichkeitsbeteiligung absehen. Ein derartiges Vorgehen sei hier nicht zulässig, da die 2. SAG umfassende zusätzliche Belastungen für die Kläger gestatte. Von besonderer Bedeutung sei in diesem Zusammenhang, dass sich in der Anlage nach wie vor 342 abgebrannte Brennelemente befänden und nicht die erforderliche Schadensvorsorge etwa gegen

den Absturz eines Großraumflugzeugs getroffen werde. Selbst wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 4 Abs. 2 AtVfV für einen Verzicht auf die Öffentlichkeitsbeteiligung entgegen der Auffassung der Kläger vorlägen, sei ein Verzicht hierauf ermessensfehlerhaft. Der Öffentlichkeit seien im Verfahren zur Erteilung der 1. SAG nicht die erforderlichen Unterlagen vorgelegt worden, um die Auswirkungen des insgesamt gestatteten Vorhabens sachgerecht beurteilen zu können. So hätten die im Verfahren zur Erteilung der 1. SAG ausgelegten Unterlagen sich nicht mit der Problematik des Absturzes eines Großraumflugzeuges auseinandergesetzt, was nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zwingend erforderlich sei. Auch blieben die im Verfahren zur 1. SAG öffentlich ausgelegten Störfallbetrachtungen deutlich hinter den nach der 2. SAG zu besorgenden Störfallszenarien zurück. Dies folge bereits daraus, dass die im Rahmen der 2. SAG abzubauenen Anlagenteile und Komponenten ein um den Faktor 100.000 größeres Radioaktivitätsinventar im Verhältnis zu den mit der 1. SAG gestatteten Abbaumaßnahmen aufwiesen. Ferner seien in dem vor Erteilung der 1. SAG ausgelegten Sicherheitsbericht weitere wesentliche Angaben, etwa zu Direktstrahlungen am Anlagenzaun und der Umgebungsüberwachung, nicht enthalten gewesen. Insgesamt sei festzustellen, dass für die Bevölkerung in der Umgebung des KWO und damit auch für die Kläger die Prüfung ihrer persönlichen Betroffenheit im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur 1. SAG nur eingeschränkt möglich gewesen sei. Für die Nachbarn des KWO gebe es eine Vielzahl relevanter Aspekte, die im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligung zur 2. SAG zu erörtern seien.

Die 2. SAG erweise sich auch aus materiellen Gründen als rechtswidrig. So sei die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche radiologische Charakterisierung der Anlage vor Beginn der Gesamtplanung des Abbaus nicht erfolgt. Die Kläger könnten indes von einer fehlerhaften Abbauplanung auf der Grundlage einer nicht ausreichenden radiologischen Charakterisierung negativ betroffen werden. Entgegen der ursprünglichen Planung befänden sich aktuell zum Zeitpunkt der Erteilung der 2. SAG noch 342 abgebrannte Brennelemente aus dem Leistungsbetrieb auf der Anlage. Nach dem Verständnis der Kläger gehöre der Betrieb des Brennelementelagerbeckens in Bau 37 zu dem von der 2. SAG gestatteten Stilllegungsbetrieb. Aus klägerischer Sicht sei kri-

tisch zu hinterfragen, dass für den Weiterbetrieb des Brennelementlagers notwendige Anlagenteile im Rahmen der 2. SAG abgebaut werden sollen. Der Abbau dieser Anlagenteile sei sicherheitstechnisch problematisch, solange sich noch Brennelemente im externen Lagerbecken befänden. Ferner sei der für die Auslagerung erforderliche Transportbehälter für diesen Verwendungszweck nicht zugelassen.

Der Beklagte habe in seiner Störfallbetrachtung vor Erteilung der 2. SAG wesentliche Szenarien nicht berücksichtigt. Dies gelte für den Absturz verschiedener Lasten bei Stilllegung und Abbau der Anlage, für die Erdbebensicherheit sowie den Absturz eines schnell fliegenden Militärflugzeugs. Vor allem stelle die 2. SAG den gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter nicht in dem von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geforderten Umfang sicher. Zu Unrecht habe die Genehmigungsbehörde den gezielten Absturz eines Großraumflugzeugs für so unwahrscheinlich gehalten, dass weitere Ermittlungen nicht erforderlich gewesen seien. Der Absturz eines großen Verkehrsflugzeuges müsse im Rahmen des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens betrachtet und gegen dessen Folgen hinreichende Vorkehrungen getroffen werden. Die Genehmigungsbehörde hätte dabei vor allem die weitere Brennelementlagerung im Notstandsgebäude in den Blick nehmen müssen. Bereits überschlägige Berechnungen zeigten, dass im Falle des Absturzes eines Großraumflugzeuges auf das Notstandsgebäude sowohl der Störfallplanungswert als auch der Eingreifrichtwert für den Katastrophenschutz deutlich überschritten würden. Selbst im Falle des Absturzes eines Großraumflugzeuges auf die Restanlage ohne Berücksichtigung des Notstandsgebäudes sei die Strahlenbelastung in der Umgebung sehr hoch. Da der Beklagte für den Fall des Absturzes eines großen Verkehrsflugzeuges nicht die nötige Schadensvorsorge getroffen habe, sei die angegriffene Genehmigung auch unter diesem Gesichtspunkt rechtswidrig. Ferner habe der Beklagte die erforderliche Freigaberegulierung für Stoffe mit geringem Radioaktivitätsinventar gemäß § 29 StrlSchV nicht in die Genehmigung aufgenommen. Damit seien die zu treffenden Regelungen den Klägern als potentiell Betroffenen nicht zur Prüfung zugänglich; in der Stilllegungsphase

könnten radioaktive Stoffe in großen Mengen in die Umgebung freigegeben werden.

Die Kläger beantragen,

die 2. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung vom 24.11.2011 für das Kernkraftwerk Obrigheim aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend, die Klage sei bereits unzulässig. Den Klägern fehle sowohl die erforderliche Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO als auch das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis. Die von den Klägern vorgebrachten Individualrechte bezögen sich auf den Regelungsgegenstand der 1. SAG oder der Betriebsgenehmigung des externen Brennelementlagerbeckens, nicht aber auf die mit der 2. SAG gestatteten Maßnahmen. Selbst wenn die 2. SAG wegfielen, bliebe es bei den Regelungen der bestandskräftigen 1. SAG, die das grundlegende Stilllegungskonzept sowie die Lagerung der abgebrannten Brennelemente im Nasslager während der Stilllegungsphase abschließend legalisiere. Dieser Verwaltungsakt entfalte Feststellungswirkung dahingehend, dass das Stilllegungskonzept der 1. SAG von der Beigeladenen verfolgt werden dürfe. Die Klage habe auch in der Sache keinen Erfolg. Auch in diesem Zusammenhang verkennten die Kläger den Regelungsgehalt der 2. SAG und machten Störfallszenarien geltend, die allein aus dem Betrieb des Nasslagers resultierten. Der Regelungsgegenstand der 2. SAG sei in Abgrenzung zu den bestehenden, für den Stilllegungs- und Abbauprozess relevanten Vorgehmungen zu bestimmen. Hiernach sei Regelungsgegenstand der 2. SAG weder der Betrieb und die Errichtung des Notstandsgebäudes mit dem externen Nasslager noch der Stilllegungsbetrieb insgesamt, der eine Lagerung der Brennelemente im Notstandsgebäude umfasse. Ausgehend von diesem Regelungsverständnis sei vor Erteilung der 2. SAG weder eine Öffentlichkeitsbeteiligung noch eine neue Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich gewesen. Bei dem durch die 2. SAG legalisierten Regelungsumfang habe es sich entgegen der Auffassung der Kläger nicht um „insgesamt geplante Maß-

nahmen“ gehandelt. Anders als die 1. SAG legalisiere die 2. SAG nicht das Grobkonzept der Stilllegung, sondern entfalte nur einen sehr beschränkten Regelungsgehalt, so dass es sich um „einzelne Maßnahmen“ handle. Das Vorhaben sei deshalb gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 UVPG i.V.m. Nr. 11 der Anlage 1 hierzu nicht einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen gewesen. Die durchgeführte Vorprüfung des Einzelfalles habe prognosefehlerfrei ergeben, dass durch die einzelnen Maßnahmen, die durch die 2. SAG gestattet werden, nachteilige Umweltauswirkungen nicht zu besorgen seien.

In rechtsfehlerfreier Weise habe der Beklagte von der Durchführung einer fakultativen Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen. Die Voraussetzungen hierfür lägen entgegen der Auffassung der Kläger gemäß § 4 Abs. 4 Satz 1 AtVfV vor. Im Sicherheitsbericht zur 2. SAG seien keine zusätzlichen oder anderen Umstände dargelegt, die nachteilige Auswirkungen für Dritte besorgen ließen. Der Beklagte habe das ihm eröffnete Ermessen fehlerfrei dahingehend ausgeübt, von einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung abzusehen. Er habe sich dabei nachvollziehbar von der Erwägung leiten lassen, dass ein öffentliches Interesse am schnellen Abbau der Anlage bestehe und durch eine zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligung keine neuen Erkenntnisse zu erwarten gewesen seien. Bei der nachträglichen Überprüfung des Ermessens stehe dem Gericht gemäß § 114 Satz 1 VwGO nur ein eingeschränkter Prüfungsumfang zur Verfügung. In rechtsirriger Weise gingen die Kläger davon aus, aufgrund einer angeblichen Fehlerhaftigkeit der 1. SAG müsse vor Erteilung der 2. SAG eine neue Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden. Diese Argumentation der Kläger gehe bereits deshalb fehl, weil deren Einwendungen aufgrund der Bestandskraft der 1. SAG nicht mehr berücksichtigt werden könnten. Nach der Grundkonzeption des § 19b AtVfV gebiete auch der zunehmende Detaillierungsgrad der Sicherheitsberichte und sonstigen Unterlagen im Verlaufe des Verfahrens keine zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die 2. SAG sei auch materiell rechtmäßig, weil die gemäß § 7 Abs. 3 AtG sinngemäß anwendbaren Erteilungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 AtG vorlägen. Die sinngemäße Anwendung des § 7 Abs. 2 AtG dürfe nicht dazu führen, dass das darin niedergelegte hohe Schutzniveau des heutigen Standes

von Wissenschaft und Technik unmittelbar in gleichem Maße auf die stillzulegenden Anlagen und deren Abbau übertragen werde. Vielmehr sei Gegenstand des Rückbaus die Anlage in dem Zustand, der aufgrund der bestandskräftigen Genehmigungen hergestellt worden sei. Die 2. SAG verletze nicht das Recht der Kläger auf Schadensvorsorge nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG. Die Kläger verkenneten, dass der Stilllegungsbetrieb und die damit möglicherweise einhergehenden Wechselwirkungen abschließend im Rahmen der 1. SAG legalisiert worden seien; unabhängig hiervon habe die RSK in ihrer Stellungnahme vom 11./12.12.2007 überzeugend dargelegt, dass die mit der 2. SAG gestatteten Abbaumaßnahmen rückwirkungsfrei in Bezug auf die Nasslagerung der Brennelemente erfolgen könnten. Die Einwände der Kläger gegen die Störfallbetrachtung richteten sich im Wesentlichen gegen Maßnahmen, die bereits mit der 1. SAG legalisiert worden seien. Deshalb sei vor Erteilung der 2. SAG weder der Absturz verschiedener Lasten noch die Auslegung der Anlage gegen Erdbeben einer Störfallbetrachtung zu unterziehen gewesen. Auch der von den Klägern im Rahmen von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG vorgetragene Einwand, die Anlage sei nicht gegen den zufälligen oder absichtlichen Absturz großer Verkehrsflugzeuge ausgelegt, gehe fehl. Die von den Klägern herangezogene Rechtsprechung beziehe sich lediglich auf die Errichtung von kerntechnischen Anlagen, nicht jedoch auf deren Stilllegung und Abbau. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung könnten Einwände gegen die risikokonforme Errichtung einer Anlage nicht mehr gegen die nachträgliche Betriebsgenehmigung geltend gemacht werden. Dies gelte erst recht für die Genehmigung zur Stilllegung und zum Abbau einer kerntechnischen Anlage, an die nicht dieselben Sicherheitsanforderungen zu stellen seien wie an Errichtungs- und Betriebsgenehmigungen. Dies folge bereits daraus, dass durch den Abbau der kerntechnischen Anlage das hiervon ausgehende Risiko soweit wie möglich beseitigt werden solle.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung stellt sie im Wesentlichen ähnliche Erwägungen wie der Beklagte an. Die Klage sei wegen fehlender Klagebefugnis und des erforderlichen allgemeinen Rechtsschutzinteresses bereits unzulässig, daneben auch unbe-

gründet. Die 2. SAG sei sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht rechtmäßig. Entgegen der Auffassung der Kläger sei vor Erteilung der 2. SAG keine erneute Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen gewesen. Nach Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG seien lediglich „die insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss oder zum Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen“ umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig. § 19b AtVfV enthalte die verfahrensrechtlichen Regelungen für die Erteilung einer Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG. Danach seien die insgesamt geplanten Maßnahmen im erstmaligen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG darzustellen. Anknüpfend hieran bestimme § 19b Abs. 3 AtVfV, dass sich die Umweltverträglichkeitsprüfung auf die insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung und zum Abbau erstrecke. Nur diese insgesamt geplanten Maßnahmen seien umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig; die einzelnen Maßnahmen zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss oder zum Abbau gälten dagegen als Änderung im Sinne von § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG. Das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz stelle damit klar, dass die einzelnen Maßnahmen nur dann prüfungspflichtig seien, wenn die gemäß § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG durchzuführende Vorprüfung des Einzelfalles ergebe, dass die einzelnen Maßnahmen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben könnten, die nicht bereits im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung für die Maßnahme insgesamt beurteilt worden seien.

Gemessen hieran sei eine weitere Umweltverträglichkeitsprüfung vor Erteilung der 2. SAG nicht erforderlich gewesen. Im Rahmen der Erteilung der 1. SAG sei eine ordnungsgemäße Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden, die das Gesamtvorhaben in den Blick genommen und zutreffend bewertet habe. Die Kläger seien mit Einwendungen gegen die im Rahmen der 1. SAG durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung ausgeschlossen, nachdem diese Genehmigung in Bestandskraft erwachsen sei. Vor Erteilung der 2. SAG habe der Beklagte eine fehlerfreie Vorprüfung nach § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG durchgeführt. Gemäß § 3a Satz 4 UVPG sei der gerichtliche Prüfungsumfang eingeschränkt; das Verwaltungsgericht habe lediglich nachzuprüfen, ob das Ergebnis der Vorprüfung nachvollziehbar sei und keine schweren entscheidungserheblichen Ermittlungsfehler aufweise. Der Beklagte habe auf Grundlage der

Bewertung der von der Beigeladenen durchgeführten Vorprüfung nach § 3e Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 3c Satz 1, 3 UVPG vom 11.12.2008 ohne Verkennung seines Beurteilungsspielraums von der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung abgesehen. Entgegen der Auffassung der Kläger enthalte die 2. SAG keine Änderungen gegenüber der Umweltverträglichkeitsprüfung zur 1. SAG, die eine zumindest teilweise neue Untersuchung erforderlich machen würden. Der mit der 2. SAG genehmigte Abbau halte sich im Rahmen der im Antrag zur 1. SAG dargestellten „insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung oder zum Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen“ im Sinne von Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG. Der Einbau der Materialschleuse stelle keine wesentliche Änderung dar; dem stehe bereits entgegen, dass die Materialschleuse nicht durch die 2. SAG, sondern durch eine Änderungsgenehmigung zur 1. SAG vom 21.04.2010 legalisiert worden sei. Auch die Durchführung des Vorhabens in vier anstatt wie ursprünglich geplant drei Genehmigungsschritten stelle keine wesentliche Änderung dar. Entscheidend für die Umweltauswirkungen seien nicht die geplanten Genehmigungsschritte, sondern die - hier unverändert gebliebenen - technischen Abbauschritte. Unzutreffend sei auch die Annahme der Kläger, die weitere Zwischenlagerung der Brennelemente werde durch die 2. SAG gestattet.

In rechtmäßiger Weise habe die Genehmigungsbehörde vor Erteilung der 2. SAG von einer Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen. Mit dem Antrag auf Erteilung der 1. SAG habe die Beigeladene entsprechend § 19b Abs. 1 AtVfV Angaben zu den insgesamt geplanten Stilllegungs- und Abbaumaßnahmen gemacht. Diese im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vor Erteilung der 1. SAG ausgelegten Unterlagen hätten der interessierten Öffentlichkeit eine hinreichende Prüfung der Umweltauswirkungen der Gesamtanlage ermöglicht. Der Beklagte habe unter rechtmäßiger Ausübung seines Ermessens von einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen. Er habe sich dabei zutreffend von der Erwägung leiten lassen, dass eine neue Öffentlichkeitsbeteiligung keinen wesentlichen Erkenntnisgewinn verspreche. Diese Beurteilung sei nicht zu beanstanden, da die 2. SAG den Stilllegungsbetrieb nicht insgesamt neu legalisiere und vor allem nicht den Betrieb des externen Brennelementlagerbeckens im Notstandsgebäude neu regele. Die von den Klägern in den Blick genomme-

nen Störfallszenarien stellten sich vor Erteilung der 2. SAG nicht und könnten deshalb auch nicht als wesentliche, eine neue Öffentlichkeitsbeteiligung gebietende Änderung angesehen werden. Auch der vor Erteilung der 1. SAG ausgelegte Sicherheitsbericht habe bereits darauf hingewiesen, dass sich zum Zeitpunkt der Erteilung der 2. SAG noch bestrahlte Brennelemente im externen Lagerbecken befinden könnten. Die Kläger hätten deshalb nicht die Erwartung hegen können, die Anlage sei zum Zeitpunkt der Durchführung der von der 2. SAG gestatteten Abbaumaßnahmen kernbrennstofffrei.

Die 2. SAG sei auch in materiell-rechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden. Die Genehmigungsbehörde habe alle erforderlichen Störfallszenarien betrachtet und sei dabei zu dem Ergebnis gelangt, dass die erforderliche Schadensvorsorge im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG getroffen werde. Die Kritik der Kläger verkenne, dass die Zwischenlagerung von radioaktiven Reststoffen in den Lagergebäuden Bau 39 und Bau 52 mit der bestandskräftigen 1. SAG genehmigt worden sei und deshalb nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sein könne. Aus diesem Grund seien auch weitere Betrachtungen hinsichtlich der Erdbebensicherheit der Anlage nicht mehr anzustellen. Ähnliches gelte hinsichtlich des Schutzes vor Störungen und Einwirkungen Dritter gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG. Der Vortrag der Kläger hinsichtlich eines Flugzeugabsturzes auf die Anlage sei nicht entscheidungserheblich. Denn die 2. SAG gestatte weder die Errichtung noch den Betrieb des externen Brennelementlagers im Notstandsgebäude. Die Stilllegungs- und Abbaugenehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG beziehe sich auf das Kernkraftwerk, wie es tatsächlich vorhanden sei. Ob dieses Kernkraftwerk heute die Voraussetzungen für eine Errichtungsgenehmigung erfülle, z.B. im Hinblick auf den gezielten Flugzeugabsturz, sei für die Rechtmäßigkeit der Stilllegungs- und Abbaugenehmigung ohne Bedeutung. Unabhängig hiervon habe die Genehmigungsbehörde vor Erteilung der 1. SAG das Szenario eines zufälligen oder gezielten Flugzeugsabsturzes betrachtet und näher dargelegt, dass die erforderliche Vorsorge getroffen werde.

Dem Senat liegen die Genehmigungsakten des Umweltministeriums vor. Wegen des weiteren Sachverhalts wird auf diese sowie auf die gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Der Senat hat in der mündlichen Verhandlung am 28.10.2014 die Sachverständigen Dipl.-Phys. N. und Dipl.-Phys. H. angehört, die dabei Ausführungen insbesondere zur radiologischen Charakterisierung der Anlage gemacht haben. Wegen der dabei getätigten Angaben wird auf die gefertigte Anlage zur Niederschrift verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die beim sachlich zuständigen Verwaltungsgerichtshof (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VwGO) erhobene Klage ist zulässig (dazu unter 1.), sie bleibt jedoch in der Sache ohne Erfolg (dazu unter 2.). Die der Beigeladenen vom Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg erteilte 2. Stillelegungs- und Abbaugenehmigung für das Kernkraftwerk Obrigheim vom 24.10.2011 ist rechtmäßig und verletzt die Kläger nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Die Klage ist entgegen der Auffassung des Beklagten und der Beigeladenen zulässig. Die Kläger sind klagegefügig (dazu unter 1.1), auch steht ihnen das erforderliche allgemeine Rechtsschutzbedürfnis zu (dazu unter 1.2). Indes ist die von den Klägern zur Unterstützung ihres Vorbringens vorgelegte fachliche Begründung des Gutachtensbüros I. GmbH vom 11.06.2012 nur eingeschränkt berücksichtigungsfähig (dazu unter 1.3).

1.1 Die Kläger sind klagebefugt im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO. Eine Verletzung von Rechten der Kläger kann nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen werden (vgl. zu diesem Maßstab BVerwG, Urteile vom 17.12.2013 - 4 A 1.13 - NVwZ 2014, 669; sowie vom 22.02.1994 - 1 C 24.92 - BVerwGE 95, 133). Zwar begründet nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Senats die bloße Behauptung, es könne ein Störfall eintreten, der zu der Freisetzung von erheblichen Mengen radioaktiver Stoffe führen könne, noch nicht die Klagebefugnis (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 07.06.1991 - 7 C 43.90 - BVerwGE 88, 286; Senatsurteil vom 07.03.1995 - 10 C 2822/92 - ZUR 1996, 33 - jeweils m.w.N.). Die Kläger

machen jedoch noch hinreichend substantiiert geltend, dass bei Durchführung der mit der 2. SAG gestatteten Abbaumaßnahmen Störfälle eintreten können, die zur Freisetzung von Radioaktivitätskonzentrationen führen, die erheblich über dem maßgeblichen Störfallplanungswert liegen würden, und es deshalb zu einem Schaden an ihren schützenswerten Rechtsgütern kommen kann. Auch lässt sich ihrem Vorbringen noch hinreichend entnehmen, dass das zu einem solchen Schaden führende Risiko so hinreichend wahrscheinlich ist, dass hiergegen Vorsorge nach § 7 Abs. 2 Nrn. 3 bzw. 5 AtG i.V.m. § 7 Abs. 3 Satz 2 AtG getroffen werden muss und dass diese Vorsorge als Voraussetzung der angefochtenen Genehmigung ihrer Ansicht nach nicht getroffen ist (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 11.01.1985 - 7 C 74.82 - BVerwGE 70, 365).

Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass die Kläger überwiegend Störfallszenarien im Zusammenhang mit der Lagerung der Brennelemente im Notstandsgebäude (Bau 37) anführen und hieraus ihre Schlussfolgerung ziehen, die erforderliche Schadensvorsorge sei nicht getroffen. Zum einen kann nicht mit dem für die Verneinung der Klagebefugnis erforderlichen Offensichtlichkeitsmaßstab ausgeschlossen werden, dass die Lagerung der Brennelemente im Nasslager - wie von den Klägern umfangreich geltend gemacht - von der 2. SAG gedeckt ist; der Frage nach dem Gestattungsumfang der 2. SAG ist deshalb im Rahmen der Begründetheitsprüfung nachzugehen. Zum andern machen die Kläger noch hinreichend substantiiert geltend, dass zumindest im Falle des Absturzes eines Großraumflugzeuges auf die Anlage selbst ohne Berücksichtigung des Notstandsgebäudes die Strahlenbelastung in ihrer Wohnumgebung sehr hoch sein wird und ein Überschreiten des maßgeblichen Störfallplanungswertes bzw. Eingreifrichtwertes dabei nicht auszuschließen ist. Ob die Klagebefugnis auch aus der fehlerhaften Nichtdurchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für die mit der 2. SAG gestatteten Maßnahmen folgt, kann offen bleiben. Mit der oben dargestellten Bejahung der Klagebefugnis wegen möglicherweise nicht hinreichender Schadensvorsorge ist die Klage insgesamt zulässig. Die Bestimmung des § 42 Abs. 2 VwGO lässt es nicht zu, die Klage nach unterschiedlichen Klagegründen aufzuspalten mit der Folge, einzelne Klagegründe im Wege einer Art Vorprüfung endgültig auszuschneiden und die sachliche Nachprüfung des klägerischen Vorbringens auf die verblei-

benden Klagegründe zu beschränken (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.05.1998 - 11 C 3.97 - Buchholz 402.25 § 41 BImSchG Nr. 18).

1.2 Schließlich kann den Klägern auch das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis für ihre Klage gegen die 2. SAG nicht abgesprochen werden. Das allgemeine Rechtsschutzinteresse fehlt nur, wenn die Klage für den Kläger offensichtlich keinerlei rechtliche oder tatsächliche Vorteile bringen kann; die Nutzlosigkeit muss also eindeutig sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.04.2004 - 3 C 25.03 - BVerwGE 121, 1; Senatsurteil vom 14.02.2012 - 10 S 1115/10 - RdL 2012, 153). Bei Anwendung dieses Maßstabs steht dem allgemeinen Rechtsschutzinteresse entgegen der Auffassung des Beklagten und der Beigeladenen nicht entgegen, dass selbst bei Aufhebung der streitgegenständlichen Genehmigung die in Bestandskraft erwachsene 1. SAG fortbestehen würde, die das Stilllegungsreglement legalisierte. In diesem Zusammenhang bedarf die von dem Beklagten aufgeworfene Frage, ob und in welchem Umfang durch die Erteilung der 1. SAG das dabei geprüfte Konzept der Stilllegung in Bestandskraft erwachsen ist, keiner Klärung. Denn jedenfalls werden mit der 2. SAG zusätzliche Abbaumaßnahmen gestattet, gegen deren Gefahrenpotential sich die Kläger wenden. Die Aufhebung der gegenständlichen Genehmigung ist für die Kläger deshalb nicht unter jedem Gesichtspunkt nutzlos, zumal bei einem eventuell notwendig werdenden Neuerlass der Genehmigung zusätzliche Schutzmaßnahmen verfügt werden könnten.

Das erforderliche allgemeine Rechtsschutzbedürfnis besteht auch noch bis zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung fort, obwohl die Beigeladene inzwischen einen erheblichen Teil der mit der 2. SAG legalisierten Abbaumaßnahmen durchgeführt und dabei insbesondere die Großkomponenten des Primärkreislaufs in den Anlagenräumen des Reaktorgebäudes komplett beseitigt und zu einem externen Dienstleister verbracht hat. Zwar leiten die Kläger die von ihnen geltend gemachten Defizite der Schadensvorsorge unter anderem aus Störfallszenarien her, die im Zusammenhang mit dem Abbau der Großkomponenten des Primärkreislaufs stehen. Daneben machen die Kläger Defizite der Schadensvorsorge auch im Zusammenhang mit dem Abbau von Anlagenteilen im Notstandsgebäude (Bau 37) geltend, etwa indem sie auf das Prob-

lem der Rückwirkungsfreiheit von Abbaumaßnahmen auf die weitere Lagerung der Brennelemente in diesem Gebäude hinweisen. Indes hat der mit der 2. SAG genehmigte Abbau von Anlagenteilen im Notstandsgebäude noch nicht begonnen, sodass das von den Klägern geltend gemachte Besorgnispotential weiter besteht. Gerade das von den Klägern zu Recht thematisierte Problem der Rückwirkungsfreiheit zeigt, dass das Rechtsschutzbedürfnis auch nicht bezüglich eines Teils der bereits durchgeführten Abbaumaßnahmen verneint werden kann.

1.3 Die Kläger haben zur Unterstützung ihres Klagevorbringens vollinhaltlich auf eine „fachliche Begründung zur Klage gegen die 2. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung für das AKW Obrigheim“ des Gutachtensbüros I. GmbH vom 11.06.2012 verwiesen. Derartige Stellungnahmen und Ausarbeitungen können grundsätzlich nicht als Klagebegründung berücksichtigt werden. Dies folgt aus § 67 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Für die dem anwaltlichen Prozessbevollmächtigten der Kläger aufgegebenene eigene Prüfung, Sichtung und rechtliche Durchdringung des Streitstoffs ist die Bezugnahme auf Ausführungen eines Dritten nicht ausreichend (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.12.2012 - 8 B 58.12 - NVwZ-RR 2013, 341; sowie Urteil vom 19.05.1998 - 4 A 9.97 - BVerwGE 107, 1). Das Gebot, sich vor dem Verwaltungsgerichtshof durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige postulationsfähige Person vertreten zu lassen, soll die Sachlichkeit des Verfahrens und die sachkundige Erörterung des Streitfalles, insbesondere der entscheidungserheblichen Rechtsfragen, gewährleisten. Das erfordert, dass der anwaltliche Prozessbevollmächtigte in erkennbarer Weise die Verantwortung für den Sachvortrag übernimmt. Daher stellt es keine formgerechte Klagebegründung dar, wenn der bevollmächtigte Rechtsanwalt sich Ausführungen der von ihm vertretenen Partei oder eines Dritten lediglich zu eigen macht, ohne dass erkennbar wird, dass er eine eigene Prüfung, Sichtung und rechtliche Durchdringung des Streitstoffes vorgenommen hat (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13.07.1998 - 4 B 140.88 - Buchholz 406.11 § 236 BauGB Nr. 1). Die in der fachlichen Begründung des Gutachters vom 11.06.2012 enthaltenen rechtlichen Erwägungen sind deshalb nur insoweit berücksichtigungsfähig, wie sich der anwaltliche Prozessbevollmächtigte hiermit in der Klagebegründungsschrift, den sonstigen im gerichtlichen Verfahren vorgelegten

Schriftsätzen oder in der mündlichen Verhandlung zumindest ansatzweise auseinandergesetzt und sie sich damit im Einzelnen zu eigen gemacht hat.

2. Die gegenständliche 2. SAG für das Kernkraftwerk Obrigheim vom 24.10.2011 leidet weder an einem durchgreifenden formellen (dazu unter 2.1) noch an einem materiellen (dazu unter 2.2) Fehler, der die Kläger in drittschützenden Rechtspositionen verletzt.

2.1 Entgegen der Auffassung der Kläger ist die 2. SAG nicht formell rechtswidrig, weil eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung überhaupt nicht (dazu unter 2.1.1) bzw. fehlerhaft (dazu unter 2.1.2) durchgeführt worden oder eine notwendige Öffentlichkeitsbeteiligung unterblieben wäre (dazu unter 2.1.3).

2.1.1 Zwar können die Kläger rügen, eine zwingend notwendige Umweltverträglichkeitsprüfung sei zu Unrecht unterblieben. Diese Rüge ist jedoch unbegründet, da die mit der 2. SAG genehmigten Stilllegungs- und Abbaumaßnahmen nicht zwingend einer vollständigen Umweltverträglichkeitsprüfung nach der allein in Betracht kommenden Bestimmung der Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG zu unterziehen waren.

2.1.1.1 Zutreffend weisen die Kläger darauf hin, dass nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 24.11.2011 - 9 A 24.10 - NuR 2013, 184) auch von einem Vorhaben lediglich mittelbar Betroffene eine zu Unrecht unterbliebene Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine zu Unrecht unterbliebene Vorprüfung des Einzelfalles über die UVP-Pflichtigkeit rügen können, ohne dass es darauf ankommt, ob sich der Fehler im Ergebnis auf ihre Rechtsposition ausgewirkt haben kann. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG kann die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG u.a. dann verlangt werden, wenn eine nach den Bestimmungen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine erforderliche Vorprüfung des Einzelfalles über die UVP-Pflichtigkeit nicht durchgeführt und nicht in zulässiger Weise nachgeholt worden ist. Nach § 4 Abs. 3 UmwRG gilt dies entsprechend für Rechtsbehelfe von Beteiligten nach § 61 Nrn. 1 und 2 VwGO. Diese Re-

gelingen räumen Individualklägern - abweichend von der früheren Rechtslage (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 13.12.2007 - 4 C 9.06 - BVerwGE 130, 83) - ein subjektives Recht auf Durchführung einer erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. auf Vorprüfung ein mit der Folge, dass ein diesbezüglicher Verfahrensfehler als beachtlich einzustufen ist. Danach kann die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung bereits dann verlangt werden, wenn die in § 4 Abs. 1 UmwRG genannten Verfahrensverstöße vorliegen, ohne dass es darauf ankommt, ob sich diese Verstöße auf die Entscheidung ausgewirkt haben; es handelt sich insoweit um eine Sonderregelung, welche die Relevanz bestimmter Verfahrensverstöße gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht erweitert (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2011 - 9 A 23.10 - BVerwGE 141, 171). Die Bestimmung des § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG ist nach ihrem Wortlaut eindeutig in dem Sinne, dass bereits die Nichtdurchführung einer erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung einen Aufhebungsanspruch begründet. Indem § 4 Abs. 3 UmwRG die Regelung des § 4 Abs. 1 UmwRG auf Rechtsbehelfe von Beteiligten nach § 61 Nrn. 1 und 2 VwGO für entsprechend anwendbar erklärt, bringt er zum Ausdruck, dass auch insoweit das Fehlen einer unterbliebenen Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer UVP-Vorprüfung unabhängig von den sonst nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung geltenden einschränkenden Maßgaben zur Begründetheit der Klage führt. § 4 Abs. 3 UmwRG begründet damit nicht die Klagebefugnis, sondern verändert gegenüber der allgemeinen Regelung des § 46 LVwVfG die Begründetheitsprüfung (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.12.2011 - 9 A 30.10 - DVBl. 2012, 501). Der Verfahrensfehler führt damit zur Begründetheit der Klage, unabhängig von den sonst nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO geltenden einschränkenden Maßgaben (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27.06.2013 - 4 B 37.12 - BauR 2013, 2041).

2.1.1.2 Zu Recht ist der Beklagte davon ausgegangen, dass die mit der 2. SAG genehmigten einzelnen Abbau- und Stilllegungsmaßnahmen nicht einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen waren, sondern dass lediglich eine Vorprüfung des Einzelfalls durchzuführen war. Nach der allein in Betracht kommenden einschlägigen Bestimmung der Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG sind UVP-pflichtig u.a.

„bei ortsfesten Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen die insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss oder zum Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen; ausgenommen sind ortsfeste Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen, deren Höchstleistung 1 KW thermische Dauerleistungen nicht überschreitet; einzelne Maßnahmen zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss oder zum Abbau der in Halbsatz 1 bezeichneten Anlagen oder von Anlagenteilen gelten als Änderung im Sinne von § 3e Abs. 1 Nr. 2;“

Danach bestimmt der Wortlaut von Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG eindeutig, dass nur die *insgesamt* geplanten Maßnahmen nach dieser Bestimmung UVP-pflichtig sind; die einzelnen Maßnahmen zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss oder zum Abbau dagegen „gelten als Änderung im Sinne von § 3e Abs. 1 Nr. 2“. Bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung folgt, dass lediglich vor der Entscheidung über den erstmaligen, das Gesamtkonzept enthaltenden Antrag auf eine Stilllegungsgenehmigung gemäß § 7 Abs. 3 AtG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, auch wenn den Klägern zuzugeben ist, dass die einschlägige Bestimmung der Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG das Wort „erstmalig“ nicht verwendet. Der 3. Halbsatz der Bestimmung stellt jedoch klar, dass die einzelnen Maßnahmen nur dann UVP-pflichtig sind, wenn die gemäß § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG durchzuführende Vorprüfung des Einzelfalls ergibt, dass die einzelnen Maßnahmen erhebliche nachteilige Auswirkungen haben können, die nicht bereits im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung für die Maßnahme insgesamt beurteilt wurden. Haben die einzelnen Maßnahmen nach der Vorprüfung jedoch keine über die insgesamt geplanten Maßnahmen hinausgehenden erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, bedarf es für sie keiner gesonderten Umweltverträglichkeitsprüfung.

Dieser Befund wird durch eine systematische und historische Gesetzesauslegung bestätigt. Die gesetzliche Regelung der Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG steht im engen systematischen Zusammenhang mit der untergesetzlichen Bestimmung des § 19b der Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes - Atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV). Diese Bestimmung enthält die verfahrensrechtlichen Regelungen

für die Erteilung einer Stilllegungsgenehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG. Nach § 19b Abs. 1 Satz 1 AtVfV müssen die Unterlagen, die einem erstmaligen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG beizufügen sind, auch Angaben zu den insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss und zum Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen enthalten, die insbesondere die Beurteilung ermöglichen, ob die beantragten Maßnahmen weitere Maßnahmen nicht erschweren oder verhindern und ob eine sinnvolle Reihenfolge der Abbaumaßnahmen vorgesehen ist. Nach § 19b Abs. 1 Satz 2 AtVfV ist in den Unterlagen darzulegen, „wie die geplanten Maßnahmen verfahrensmäßig umgesetzt werden sollen und welche Auswirkungen die Maßnahmen nach dem jeweiligen Planungsstand voraussichtlich auf die in § 1a genannten Schutzgüter haben werden“. Die Verfahrensvorschrift des § 19b Abs. 1 Satz 2 AtVfV bestimmt somit, dass mit dem erstmaligen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG die Auswirkungen der insgesamt geplanten Maßnahmen auf die Schutzgüter der Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem jeweiligen Planungsstand darzulegen sind. § 19b Abs. 2 AtVfV stellt klar, dass dann, wenn erstmals eine Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG beantragt wird, von einer Öffentlichkeitsbeteiligung nicht abgesehen werden kann. Anknüpfend an den vorhergehenden Absatz regelt § 19b Abs. 3 AtVfV, dass sich die Umweltverträglichkeitsprüfung im Falle der erstmaligen Erteilung einer Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG auf die insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung und zum Abbau erstreckt. Die Binnensystematik von § 19b AtVfV ermöglicht deshalb nicht den von den Klägern gezogenen Schluss, Absatz 2 der Bestimmung regle nur die Notwendigkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung und sei damit im Anwendungsbereich von Absatz 3 der Vorschrift nicht aussagekräftig. Das der verfahrensrechtlichen Bestimmung des § 19b AtVfV zugrunde liegende Regelungskonzept bestätigt deshalb bei einer systematischen Betrachtung den Wortlautbefund der gesetzlichen Bestimmung der Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG, wonach lediglich die insgesamt geplanten Stilllegungsmaßnahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, spätere Einzelmaßnahmen jedoch als Änderung gelten und deshalb nur vorprüfungspflichtig im Sinne von § 3e Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UVPG sind.

Fehl geht in diesem Zusammenhang der Einwand der Kläger, dass eine untergesetzliche Verfahrensregelung wie § 19b AtVfV die höherrangige Gesetzesbestimmung der Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG nicht abändern könne. Die Kläger verkennen dabei, dass die Verfahrensbestimmungen der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung nicht das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz abändern, sondern lediglich zu dessen Auslegung herangezogen werden. Im Übrigen ist die Umweltverträglichkeitsprüfung bei atomrechtlichen Genehmigungsverfahren gemäß § 2a Abs. 1 Satz 2 AtG vorrangig nach den Verfahrensvorschriften der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung durchzuführen; dies ist im Hinblick auf die in § 4 UVPG enthaltene Subsidiaritätsklausel rechtlich nicht bedenklich. Eine derartige systematische Betrachtung ist trotz der unterschiedlichen Normenhierarchie der herangezogenen Bestimmungen hier vor allem deshalb statthaft, weil beide Bestimmungen nach dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers von einem einheitlichen Regelungskonzept getragen werden. Nach der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (BT-Drs. 14/4599 vom 14.11.2000, S. 115 f.) trägt die neu eingeführte Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für die insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung im weiteren Sinne von Reaktoren der Neuregelung in Anhang I Nr. 2, 2. Anstrich der UVP-Änderungsrichtlinie Rechnung: „Hierzu wird in den geänderten Vorschriften der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung eine Umweltverträglichkeitsprüfung im gestuften Verfahren zur Genehmigung von Errichtung und Betrieb vorgesehen, ohne allerdings die einzelnen Genehmigungen nach § 7 Abs. 1 AtG durch ein vorläufiges positives Gesamturteil als feststellenden Regelungsbestandteil zu verbinden. Damit ist vor Beginn der Stilllegung und des Abbaus im Rahmen der Erteilung der 1. Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG eine Umweltverträglichkeitsprüfung für die insgesamt vorgesehenen Maßnahmen durchzuführen. Der letzte Halbsatz in Nr. 11.1 stellt in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht klar, dass unbeschadet dessen - bei Reaktoren zusätzlich - in jedem Verfahren zur Erteilung einer Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG die jeweils beantragten Maßnahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen“. Auch die Begründung spricht mithin eher für die Vorstellung des Gesetzgebers, dass lediglich vor Beginn der Stilllegung und des Abbaus im Rahmen der Erteilung der

1. Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG eine Umweltverträglichkeitsprüfung für die insgesamt vorgesehenen Maßnahmen durchzuführen ist und die späteren Genehmigungen zugeordneten einzelnen Abbauschritte nur vorbehaltlich einer nach § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG durchzuführenden Vorprüfung des Einzelfalles umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig sind.

Dieses Auslegungsergebnis steht mit den einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben der zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung geltenden Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der maßgeblichen Fassung der Richtlinie 97/11/EG (sogenannte UVP-Änderungsrichtlinie) im Einklang. In Anhang I Nr. 2, 2. Anstrich der Richtlinie 97/11/EG wird für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Durchführung einer vollständigen Umweltverträglichkeitsprüfung bei Projekten zur Demontage oder Stilllegung von Kernkraftwerken oder Reaktoren eingeführt. Diese Vorgabe ist mit dem Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.07.2001 (BGBl. I 2001, 1950) ohne Defizite in das nationale Recht umgesetzt worden. Der Gesetzgeber war insbesondere bei Umsetzung der Richtlinie 97/11/EG nicht gehalten, für einzelne Maßnahmen zur Stilllegung von Reaktoren eine eigenständige Umweltverträglichkeitsprüfung vorzusehen. Vielmehr schreibt Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 97/11/EG lediglich vor, dass Projekte des Anhangs I einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach den näheren Bestimmungen der Art. 5 bis 10 zu unterziehen sind. Wie sich bereits der Binnensystematik von Art. 5 der vorgenannten Richtlinie entnehmen lässt, stellt das Unionsrecht als Bezugspunkt der Umweltverträglichkeitsprüfung maßgeblich auf den Begriff des „Projekts“ ab. Insbesondere die in Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie gestellten Anforderungen an vom Projektträger beizubringenden Antragsunterlagen zeigen, dass unter dem Begriff des Projekts das technische Vorhaben insgesamt, nicht aber der Gegenstand des einzelnen Antrags zu verstehen ist. Die Bestimmung der Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG gewährleistet bei der hier vertretenen Auslegung, dass die unionsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der Umweltverträglichkeitsprüfung von Vorhaben zur Stilllegung und zur Demontage von Kernkraftwerken und Reaktoren eingehalten werden. Nach dieser Vorschrift sind nach dem oben

Gesagten die insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung und zum Abbau ortsfester Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig. Die darüber hinaus für einzelne Stilllegungsmaßnahmen vorgesehene Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG stellt darüber hinaus sicher, dass umweltrelevante Abweichungen der einzelnen Maßnahmen von der bei der Verträglichkeitsprüfung des Gesamtvorhabens betrachteten Abbaukonzeption einer zusätzlichen Prüfung zugeführt werden. Jedenfalls seit Einführung von § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG ist auch gewährleistet, dass im Sinne von § 3a Satz 4 UVPG wesentliche Fehler im Verfahren der Vorprüfung nach § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG gerichtlich sanktioniert werden.

2.1.1.3 Vor Erteilung der 1. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung vom 28.08.2008 hat der Beklagte eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt, die sich entsprechend den Vorgaben der Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG auf die insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung und zum Abbau des Kernkraftwerkes bezogen hat. Die 1. SAG enthält unter B.III. (S. 118 ff.) eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen, die auf der von der Beigeladenen erarbeiteten Umweltverträglichkeitsuntersuchung zum Vorhaben „Stilllegung und Abbau der Anlage KWO (Gesamtvorhaben)“ beruht. Damit sind die insgesamt geplanten Maßnahmen der Stilllegung und zum Abbau des Kernkraftwerkes - wie von Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG gefordert - vor Erteilung der 1. SAG einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob die vor Erteilung der 1. SAG durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung der insgesamt geplanten Maßnahmen fehlerfrei erfolgt ist. Einwendungen gegen die durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung wurden damals weder von Trägern öffentlicher Belange noch von Anwohnern erhoben; auch ist die 1. SAG vom 28.08.2008 in Bestandskraft erwachsen. Damit steht Einwendungen gegen die damals durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung - unabhängig von einer möglichen Präklusion nach § 7 Abs. 1 Satz 2 AtVfV - bereits die Bestandskraft der 1. SAG entgegen.

Im Übrigen sind die von den Klägern erhobenen Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der im Verfahren zur Erteilung der 1. SAG durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung auch in der Sache nicht stichhaltig. Fehl geht die Rüge der Kläger, die Beigeladene habe im Genehmigungsantrag für die 1. SAG die geplanten Maßnahmen nur „sehr allgemein und teilweise unbestimmt dargelegt“. Gemäß § 19b Abs. 1 Satz 2 AtVfV müssen die bei einem erstmaligen Antrag auf Erteilung einer Stilllegungsgenehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG vorzulegenden Unterlagen lediglich darlegen, welche Auswirkungen die Maßnahmen nach dem jeweiligen Planungsstand voraussichtlich auf die in § 1a genannten Schutzgüter haben werden. Diesem Regelungskonzept ist immanent, dass die mit dem erstmaligen Antrag beizubringenden Unterlagen typischerweise noch nicht den Detaillierungsgrad nachfolgender Genehmigungsschritte aufweisen. Zutreffend dürften die Kläger zwar darauf hinweisen, dass die Darstellungstiefe der „insgesamt geplanten Maßnahmen“ und ihrer Auswirkungen auf die UVP-Schutzgüter gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 und 2 AtVfV weniger weitreichend ist als die Darstellungstiefe im Rahmen eines vorläufigen positiven Gesamturteils im Teilgenehmigungsverfahren nach § 18 AtVfV. Wie in den Genehmigungen eindeutig dargestellt ist, handelt es sich bei der 1. SAG und der 2. SAG indes nicht um Teilgenehmigungen im Sinne von § 18 AtVfV, sondern um jeweils selbständige Genehmigungen, die nicht über ein vorläufiges positives Gesamturteil verbunden sind. Die Anforderungen an den Detaillierungsgrad der Unterlagen und die Entscheidung im Verfahren zur Erteilung der 1. SAG sind deshalb in § 19b Abs. 1 AtVfV abschließend geregelt; die in § 18 AtVfV für Teilgenehmigungen statuierten Anforderungen sind hier nicht einschlägig.

2.1.1.4 Entgegen der Auffassung der Kläger war vor Erteilung der 2. SAG eine erneute Umweltverträglichkeitsprüfung nicht deshalb erforderlich, weil diese Genehmigung die 1. SAG vollständig ersetzen sollte bzw. nach dem Willen der Beigeladenen ein völlig eigenständiges Genehmigungsverfahren eröffnet worden sei. Die Kläger verkennen in diesem Zusammenhang das Verhältnis der streitgegenständlichen 2. SAG zur bestandskräftig gewordenen 1. SAG vom 28.08.2008. Maßgebend für das Verhältnis der beiden Stilllegungs- und Abbaugenehmigungen zueinander ist der Regelungsinhalt der 2. SAG, wie er sich aus dem Empfängerhorizont vor allem von Drittbetroffenen ergibt. Gerade im

atomrechtlichen Genehmigungsverfahren ist es im Hinblick auf den Einwendungsausschluss für Drittbetroffene nach Ablauf der Auslegungsfrist (§ 7 AtVfV), im gestuften Verfahren darüber hinaus auch durch die Bestandskraft vorangegangener Teilgenehmigungen (§ 7b AtG), rechtsstaatlich geboten, bei der Auslegung von Genehmigungsbescheiden maßgeblich auch auf den Empfängerhorizont potentiell Drittbetroffener abzustellen. Denn sonst obläge Drittbetroffenen zwar eine Anfechtungslast mit allen rechtlichen Nachteilen bei Versäumung von Anfechtungsfristen, ohne dass gewährleistet wäre, dass sie der Anfechtungslast auch tatsächlich nachkommen können (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.06.1991 - 7 C 43.90 - a.a.O.; Senatsurteil vom 07.03.1995 - 10 S 2822/92 - a.a.O.). Bei der gerade auch aus Rechtsschutzgründen gebotenen objektiven Auslegung der 2. SAG aus dem Empfängerhorizont eines Drittbetroffenen kann keine Rede davon sein, dass die 2. SAG die 1. SAG vollständig abgelöst habe. Vielmehr hat die 2. SAG nach ihrem eindeutigen Tenor und ihrer Begründung lediglich die Vornahme einzelner Abbaumaßnahmen vor allem im Kontrollbereich genehmigt und darüber hinaus das Stilllegungsreglement teilweise geändert. Fehl geht insbesondere die Grundannahme der Kläger, die 2. SAG habe den Betrieb des externen Brennelementlagers im sog. Notstandsgebäude (Bau 37) insgesamt und umfassend neu genehmigt.

Bei der Ermittlung des Regelungsinhalts der 2. SAG durch Auslegung ist primär auf den Entscheidungstenor, daneben auf die von der Genehmigungsbehörde gegebene Begründung abzustellen. Dabei ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Bescheidtenors und seiner Systematik mit der gebotenen Eindeutigkeit, dass die 2. SAG die 1. SAG nicht vollständig ersetzen sollte. So gestattet die 2. SAG ausweislich des Bescheidausspruchs in A.I.1.1 (S. 6) „den Abbau der nachfolgend tabellarisch aufgeführten Anlagenteile der Anlage KWO“; insoweit wurde durch die angegriffene 2. SAG der Regelungsinhalt der 1. SAG vom 28.08.2008 erweitert. Des Weiteren wird gemäß A.I.1.2 (S. 13) der 2. SAG das Betriebsreglement für die Fortführung des Stilllegungsbetriebs dahingehend geändert, dass die in A.II. Nr. 25 bis Nr. 56 dieser Genehmigung genannten Unterlagen die entsprechenden Unterlagen in A.II. Nr. 16 bis Nr. 48 des Stilllegungsreglements der 1. SAG ersetzen. Die 2. SAG enthält deshalb nach ihrem eindeutigen Tenor lediglich eine gegenständlich beschränkte Änderung des

Stilllegungsbetriebs, ohne diesen insgesamt und erneut vollständig zu legalisieren.

Für dieses Verständnis spricht auch die von der Genehmigungsbehörde gegebene Begründung zum Verhältnis der beiden Stilllegungs- und Abbaugenehmigungen zueinander. Der Beklagte umschreibt in der beigegebenen Begründung den Genehmigungsumfang dahingehend, das „die 2. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung neben dem Abbau von Anlagenteilen im Kontrollbereich und von weiteren Anlagenteilen im Überwachungsbereich auch die Fortführung des mit der 1. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung genehmigten Stilllegungsbetriebs nach einem geänderten Stilllegungsreglement“ beinhalte (B.I.2 der 2. SAG, S. 32). Übereinstimmend hiermit stellt die Genehmigung unter B.I.2.2 (S. 34 f. der 2. SAG) klar, dass der mit der 1. SAG genehmigte Stilllegungsbetrieb mit der 2. SAG weiter gilt. Unter B.I.2.3 (S. 36 f. der 2. SAG) grenzt der Beklagte den Regelungsumfang der 1. und 2. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung ausdrücklich voneinander ab. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „die 2. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung als eine zur 1. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung selbständige Genehmigung neben diese“ trete. Sie löse die für das KWO geltende 1. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung für den weiteren Abbau insoweit ab, als in ihr Festlegungen und Gestattungen aus der 1. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung in Teilen angepasst, übernommen und geändert wurden; daneben enthalte sie die gesamten einhüllenden Gestattungen, die bis zum Ende des gesamten Stilllegungs- und Abbauvorhabens gelten sollten. Damit stellt die Genehmigungsbehörde auch in der Begründung klar, dass Gegenstand der 2. SAG im Hinblick auf das Stilllegungsreglement nur die dort ausdrücklich genannten Änderungen sind, nicht jedoch das Stilllegungsreglement insgesamt. Soweit keine Änderungen im Stilllegungsreglement durch die 2. SAG vorgenommen werden, verbleibt es nach der eindeutigen Regelung im Bescheidtenor und der oben wiedergegebenen Begründung vielmehr bei dem Stilllegungsbetrieb entsprechend den Regelungen der bestandskräftigen 1. SAG.

Ein gegenteiliges Verständnis kann auch nicht den sonstigen Regelungselementen des Bescheidtenors entnommen werden. Zutreffend weisen die Kläger

zwar darauf hin, dass sich die 2. SAG gemäß A.I.1.5 (S. 14 der 2. SAG) auch auf den Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen nach § 2 Abs. 1 AtG und mit Kernbrennstoffen nach § 2 Abs. 3 AtG erstreckt. Aus dieser Bestimmung kann jedoch nicht gefolgert werden, dass die 2. SAG das Betriebsreglement und insbesondere den Betrieb des externen Brennelementlagers vollständig neu regelt. Bei der von den Klägern herangezogenen Regelung handelt es sich lediglich um die Erstreckung der atomrechtlichen Genehmigung auf einen an sich nach § 7 Abs. 1 StrlSchV genehmigungsbedürftigen Umgang mit Kernbrennstoffen gemäß § 7 Abs. 2 StrlSchV. Soweit eine solche Erstreckung der atomrechtlichen Genehmigung erfolgt, ist eine eigenständige Genehmigung nach § 7 Abs. 1 StrlSchV nicht mehr erforderlich. Bereits aus der Binnensystematik von § 7 StrlSchV und daneben aus dem systematischen Zusammenhang mit den atomrechtlichen Bestimmungen folgt, dass die Erstreckung nur soweit reichen kann, wie die atomrechtliche Genehmigung eine entsprechende Regelung enthält, die erstreckungsfähig ist. Hieraus folgt zugleich, dass die in A.I.1.5 enthaltene Erstreckung gemäß § 7 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 StrlSchV nicht weiter reichen kann als die im sonstigen Bescheidtenor enthaltenen atomrechtlichen Gestattungen. Auch in Bezug auf das Stilllegungsreglement kann die Erstreckung deshalb nicht über die durch die 2. SAG genehmigten Änderungen hinausgehen und nicht die Brennelementlagerung im Notstandsgebäude eigenständig regeln.

Entgegen der Auffassung der Kläger kann aus der Systematik der in A.III. des Genehmigungstenors beigegebenen Nebenbestimmungen nicht ein abweichendes Verständnis des Genehmigungsumfangs der 2. SAG hergeleitet werden. Zwar beinhalten die Nebenbestimmungen insbesondere in A.III.3. (S. 22 der 2. SAG) Maßgaben zur Handhabung bestrahlter Brennelemente, die keine Beschränkung auf das Betriebsreglement der 2. SAG erkennen lassen. In der Einleitung zu den verfügbaren Nebenbestimmungen (S. 18 der 2. SAG) weist die Genehmigungsbehörde aber darauf hin, dass sämtliche Nebenbestimmungen an die Stelle der Nebenbestimmungen der 1. SAG treten und damit für den Gestattungsumfang beider Genehmigungen Geltung beanspruchen sollen. Bereits daraus folgt, dass die Genehmigungsbehörde lediglich aus Gründen der Klarheit sämtliche Nebenbestimmungen teilweise wiederholend zusammengefasst

hat, ohne damit eine inhaltlich abweichende Regelung gegenüber der 1. SAG zu treffen. Im Übrigen bezieht sich die von den Klägern herangezogene Nebenbestimmung in A.III.3. auf die Modalitäten des Brennelementtransports, nicht auf den Betrieb des externen Nasslagers im Notstandsgebäude.

Ebenso wenig können aus dem Genehmigungsantrag der Beigeladenen vom 15.12.2008 Anhaltspunkte für ein abweichendes Verhältnis der beiden Genehmigungen zueinander hergeleitet werden. Zutreffend weisen die Kläger freilich darauf hin, dass die Beigeladene in ihrem ursprünglichen Antragsschreiben vom 15.12.2008 selbst von einem anderen Verständnis der beantragten Genehmigung zu der bestandskräftig erteilten 1. SAG ausgegangen ist. So führte die Beigeladene in dem Antragsschreiben vom 15.12.2008 ausdrücklich aus, „dass die vorliegend beantragte 2. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung die 1. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung vollständig ablöst und bis zum Ende des gesamten Vorhabens gelten soll“. Damit hat die Beigeladene ihren Willen zum Ausdruck gebracht, dass sie ein umfassendes und vollständig eigenständiges Genehmigungsverfahren in Gang setzen wollte, mit dem das Stilllegungsreglement für das Kernkraftwerk insgesamt einer neuen genehmigungsrechtlichen Grundlage unterstellt werden sollte. Für einen derartigen Willen der Beigeladenen sprechen auch weitere Ausführungen in der Begründung ihres Genehmigungsantrags. Indes ist das Antragsschreiben der Beigeladenen vom 15.12.2008 nicht für die Ermittlung des Genehmigungsinhalts der 2. SAG maßgeblich. Wie oben näher dargestellt, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Ermittlung des Inhalts einer atomrechtlichen Genehmigung gerade aus Rechtsschutzgründen auf den Inhalt der Genehmigungsurkunde selbst abzustellen, vor allem primär auf den Bescheidtenor und daneben die von der Behörde beigegebene Begründung. Auf Umstände außerhalb der Genehmigungsurkunde kann allenfalls untergeordnet und zur Beseitigung von Auslegungszweifeln abgestellt werden, wobei sich die Auslegung dabei freilich nicht in Widerspruch zu dem ausdrücklichen Bescheidinhalt setzen darf. Im Übrigen hat die Beigeladene ihre Ausführungen in dem ursprünglichen Antragsschreiben vom 15.12.2008 im Genehmigungsverfahren nicht aufrecht erhalten, sondern mit Schreiben an den Beklagten vom 31.08.2009 berichtigt. Dabei führte die Beigeladene ausdrücklich aus, dass die 2. SAG nunmehr eine

zur 1. SAG selbständige Genehmigung darstellen solle; als solche trete die 2. SAG neben die 1. SAG. Regelungen der 1. SAG könnten gegenstandslos und in Teilen angepasst oder übernommen werden (vgl. S. 2 des Schreibens der Beigeladenen vom 31.08.2009). Von diesem geänderten Verständnis der Beigeladenen ist im Übrigen - wie oben dargestellt - auch die Genehmigungsbehörde in der Begründung der 2. SAG ausgegangen (vgl. S. 37). Deshalb war entgegen der Auffassung der Kläger eine teilweise Antragsablehnung bei Erlass der 2. SAG nicht geboten.

Auch der Versuch der Kläger, aus den dem Genehmigungsantrag beigefügten Unterlagen ein abweichendes Verständnis der beiden Genehmigungen zueinander herzuleiten, geht fehl. Zuzugeben ist den Klägern zwar, dass der von der Beigeladenen vorgelegte technische Bericht „Stilllegung und Abbau KWO - 2. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung - Störfallbetrachtung“ des Gutachters ISE vom 31.03.2010 offenbar davon ausgeht, dass das Stilllegungsreglement durch die 2. SAG vollständig neu geregelt werden soll. Hierfür spricht, dass der Gutachter in seiner Störfallbetrachtung auch Szenarien berücksichtigt hat, die lediglich von der 1. SAG umfasste Maßnahmen beinhalten. Auch hier gilt jedoch die oben angestellte Erwägung, wonach für die Ermittlung des Genehmigungsinhalts primär auf die Genehmigung selbst, nicht jedoch auf die Antragsunterlagen abzustellen ist. Im Übrigen ist der technische Bericht des Gutachters ISE weder Grundlage noch Inhalt der 2. SAG; er ist in A.II. der 2. SAG nicht als Genehmigungsgrundlage erwähnt.

Aus ähnlichen Gründen kann auch aus den der Genehmigung zugrundeliegenden Erläuterungsberichten Nrn. 1, 13 und Nr. 15 nicht entnommen werden, dass die 2. SAG den Betrieb des externen Lagerbeckens neu genehmige. Diese Erläuterungsberichte enthalten im Wesentlichen eine Beschreibung des Anlagenzustandes in verschiedener Hinsicht, etwa eine Charakterisierung des radiologischen Ausgangszustands oder eine Beschreibung des Gesamtvorhabens und der im Betrieb bleibenden Systeme und Anlagen. Es liegt deshalb auf der Hand, dass in diesen Unterlagen technische Beschreibungen enthalten sind, die über den Regelungsinhalt der beantragten 2. SAG hinausgehen. Von diesem Verständnis ist auch der Beklagte ausgegangen, der diese Unterlagen

unter A.II. der 2. SAG lediglich als Grundlage der Genehmigung, nicht aber als Genehmigungsinhalt aufgeführt hat. Entgegen der Auffassung der Kläger kann schließlich auch nicht aus dem Umstand, dass in dem von der Beigeladenen mit dem Genehmigungsantrag vorgelegten Stilllegungshandbuch der Betrieb des externen Brennelementlagers in Bau 37 wiederholt erwähnt wird, geschlossen werden, der Stilllegungsbetrieb solle mit der 2. SAG insgesamt und umfassend neu geregelt werden. Zum einen ist - wie oben näher dargestellt - aus Rechtsschutzgesichtspunkten zur Ermittlung des Genehmigungsinhalts nicht auf technische Unterlagen wie das Stilllegungshandbuch abzustellen. Zum anderen trägt das neu erstellte Stilllegungshandbuch der Beigeladenen lediglich dem Umstand Rechnung, dass durch die 2. SAG der Stilllegungsbetrieb modifiziert wurde, was im Stilllegungshandbuch zu berücksichtigen war. Zutreffend weisen die Kläger zwar darauf hin, dass der Betrieb des externen Brennelementlagers zum Stilllegungsbetrieb gehört. Daraus folgt jedoch nicht, dass der Betrieb des externen Nasslagers insgesamt durch die 2. SAG neu legalisiert wurde. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob und in welchem Umfang sich der nach § 20 AtG bestellte Gutachter in seinen Ausführungen vom März 2011 mit dem Betrieb des externen Lagerbeckens beschäftigt hat. Schließlich ist bei der hier vorzunehmenden Auslegung der von den Klägern herangezogene Schriftwechsel zwischen dem Beklagten und dem Bundesministerium für Umwelt unergiebig. Das von den Klägern erwähnte e-mail des Bundesumweltministeriums vom 12.10.2011 ist in anderen, nämlich aufsichtlichen Zusammenhängen ergangen und bezieht sich auf den geplanten Abbau von Elementen des externen Brennelementlagers im Notstandsgebäude. Der - nach dem oben Gesagten für die Auslegung der Genehmigung im Übrigen nicht maßgeblichen - Korrespondenz des Beklagten mit der Aufsichtsbehörde lässt sich deshalb nichts für die hier in Rede stehende Frage des Umfangs des Betriebsreglements der 2. SAG entnehmen.

Nach alledem kann nicht davon ausgegangen werden, dass die 2. SAG den Stilllegungsbetrieb insgesamt erneut geregelt und dabei den Betrieb des externen Brennelementlagers im Notstandsgebäude eigenständig gestattet hat. Gegenstand des Antrags auf Erteilung der 2. SAG waren deshalb nur die dort im Einzelnen aufgeführten Änderungen des Stilllegungsreglements, nicht jedoch die

„insgesamt geplanten Maßnahmen“ im Sinne von Nr. 11.1.1 der Anlage 1 zum UVPG.

2.1.2 Die von der Genehmigungsbehörde durchgeführte Vorprüfung des Einzelfalles leidet nicht an einem zur Aufhebung der Genehmigung führenden Verfahrensfehler. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG kann die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 UmwRG unter anderem verlangt werden, wenn eine nach den Bestimmungen des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt und nicht nachgeholt worden ist. Ein solcher Fall liegt nach § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG auch dann vor, wenn eine durchgeführte Vorprüfung des Einzelfalles über die UVP-Pflichtigkeit nicht dem Maßstab von § 3a Satz 4 UVPG genügt. Die Vorschrift des § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG, die durch das Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21.01.2013 (BGBl. I S. 95) mit Wirkung vom 29.01.2013 erlassen worden ist, ist hier anwendbar, obwohl es für die gerichtliche Überprüfung atomrechtlicher Genehmigungen grundsätzlich auf die Sach- und Rechtslage bei ihrem Erlass ankommt (vgl. BVerwG, Urteile vom 22.03.2012 - 7 C 1.11 - ZNER 2012, 288; sowie vom 19.12.1985 - 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300). Denn die geänderten Vorschriften des Gesetzes gelten nach § 5 Abs. 4 Satz 1 UmwRG auch für Rechtsbehelfe nach § 2, die am 12.05.2011 anhängig waren oder nach diesem Tag eingeleitet worden sind und die am 29.01.2013 noch nicht rechtskräftig abgeschlossen worden sind. Zwar handelt es sich hier nicht um den Rechtsbehelf einer anerkannten Vereinigung nach § 2 Abs. 1 UmwRG; der Gesetzgeber knüpft in § 5 Abs. 4 Satz 1 UmwRG aber an allgemeine Grundsätze des intertemporalen Prozessrechts an, die gleichfalls eine Anwendung von § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG fordern (vgl. BT-Drs. 17/10957 S. 18; BVerwG, Urteil vom 17.12.2013 - 4 A 1.13 - NVwZ 2014, 669). Auch gilt die neu geschaffene und die bisherige Rechtslage klarstellende (vgl. hierzu BT-Drs. 17/1095 S. 17; sowie BVerwG, Urteil vom 20.12.2011 - 9 A 30.10 - a.a.O.) Vorschrift des § 4 Abs. 1 Satz 2 gemäß § 4 Abs. 3 UmwRG für Rechtsbehelfe von Beteiligten nach § 61 Nr. 1 VwGO und damit für die Kläger entsprechend. Sie wird so auf Rechtsbehelfe erstreckt, deren Zulässigkeit von der Geltendmachung subjektiv-öffentlicher

Rechte abhängt. Hat die Behörde eine Umweltverträglichkeitsprüfung fehlerhaft unterlassen oder leidet sie an einem gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG gleichgestellten schwerwiegenden Fehler, ist dieser Mangel nach dem oben Gesagten erheblich, ohne dass es nach nationalem Recht darauf ankommt, ob die verletzen Verfahrensvorschriften der Gewährleistung eines materiellen subjektiven Rechts dienen und ob dieser Fehler die Sachentscheidung beeinflussen haben könnte. Indes leidet die von der Genehmigungsbehörde durchgeführte Vorprüfung der einzelnen Maßnahmen, die Gegenstand der 2. SAG sind, auf ihre Umweltrelevanz gemäß § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG i.V.m. § 3c Satz 1 und 3 UVPG nicht an einem gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG im gerichtlichen Verfahren zu beanstandenden Verfahrensfehler.

2.1.2.1 Beruht die Entscheidung, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung unterbleiben soll, auf einer Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c UVPG, ist gemäß § 3a Satz 4 UVPG die Einschätzung der zuständigen Behörde in einem gerichtlichen Verfahren hinsichtlich der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens ausschließlich darauf zu überprüfen, ob die Vorprüfung entsprechend den Vorgaben von § 3c UVPG durchgeführt worden ist und ob das Ergebnis nachvollziehbar ist. Diese Einschränkung des gerichtlichen Kontrollumfangs gilt auch für alle Fälle der Vorprüfung, in denen auf § 3c UVPG verwiesen wird, mithin auch für die Vorprüfung nach Maßgabe von § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG (vgl. hierzu näher Dienes in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 3 UVPG Rn. 26.1). Anknüpfend an diese der zuständige Behörde in § 3a Satz 4 UVPG eingeräumte Beurteilungsermächtigung stellt § 4a Abs. 2 UmwRG klar, dass die behördliche Entscheidung im gerichtlichen Verfahren nur darauf zu überprüfen ist, ob der Sachverhalt vollständig und zutreffend erfasst wurde, die Verfahrensregeln und die rechtlichen Bewertungsgrundsätze eingehalten wurden, das anzuwendende Recht verkannt wurde oder sachfremde Erwägungen vorliegen. Der Gesetzgeber bestätigt und konkretisiert damit die bisherige obergerichtliche Rechtsprechung, wonach das Ergebnis der behördlichen Prognose nach § 12 UVPG durch ein Gericht nicht auf materielle Richtigkeit, sondern lediglich auf Plausibilität zu überprüfen ist (vgl. hierzu Senatsbeschluss vom 25.09.2012 - 10 S 731/12 - a.a.O.; OVG Hamburg, Beschluss vom 24.02.2010 - 5 Bs 24/10 - UPR 2010, 445).

Bei Anwendung dieses Maßstabs leidet die von dem Beklagten durchgeführte Vorprüfung des Einzelfalles nicht an einem im gerichtlichen Verfahren zu beanstandenden Fehler. Die Genehmigungsbehörde hat den relevanten Sachverhalt vollständig und zutreffend erfasst, die einschlägigen Verfahrensregeln und rechtlichen Bewertungsgrundsätze eingehalten, keine sachfremden Erwägungen angestellt und das maßgebliche Recht zutreffend angewandt. Der Beklagte hat die UVP-Vorprüfung insbesondere entsprechend den Vorgaben von § 3c UVPG durchgeführt und damit das einschlägige Recht im Sinne von § 4a Abs. 2 Nr. 3 UmwRG zutreffend angewendet.

Die Beigeladene hat die mit der 2. SAG beantragten Einzelmaßnahmen einer Vorprüfung nach § 3e Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 3c Satz 1 und 3 UVPG unterzogen und das Ergebnis in dem den Antragsunterlagen beigefügten Bericht vom 11.12.2008 festgehalten. Dabei ist die Beigeladene zu dem Ergebnis gelangt, dass die geplanten Einzelmaßnahmen keine wesentlichen Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter des § 1a AtVfV bzw. § 2a UVPG haben. Der Beklagte hat - wie sich einem Aktenvermerk vom 26.01.2009 entnehmen lässt - die Vorprüfung der Beigeladenen dahingehend kritisch gewürdigt, ob die relevanten Auswirkungen des Vorhabens der 2. SAG auf die Schutzgüter durch die Ergebnisse der im Rahmen des Gesamtvorhabens durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung vollständig erfasst wurden und abgedeckt sind. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass bei der Ausnutzung der 2. SAG keine umweltrelevanten Wirkungen eintreten, die zu erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen gegenüber den Umweltauswirkungen führen, die Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung im Verfahren zur Erteilung der 1. SAG waren. Dieses Ergebnis hat der Beklagte ordnungsgemäß gemäß § 3a Satz 2 UVPG öffentlich bekannt gemacht. Zutreffend weisen die Kläger freilich darauf hin, dass der Prüfvermerk des Beklagten vom 26.01.2009 über die Plausibilität der durchgeführten Vorprüfung sehr knapp gehalten ist, weshalb die von der Genehmigungsbehörde in diesem Zusammenhang im Einzelnen angestellten Erwägungen nicht vollständig nachvollzogen werden können. Dies führt gleichwohl nicht zu einem im gerichtlichen Verfahren zu beanstandenden Fehler im oben dargestellten Sinne, da die von der Beigeladenen durchgeführten Vorprüfungen in ihrem Bericht

vom 11.12.2008 wesentlich detaillierter dargestellt sind und die Behörde sich ersichtlich diese Erwägungen insgesamt zu eigen gemacht hat.

2.1.2.2. Die 2. SAG enthält entgegen der Meinung der Kläger keine relevanten Änderungen gegenüber der im Rahmen der Erteilung der 1. SAG durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung, die eine zumindest teilweise neue Verträglichkeitsprüfung erforderlich gemacht hätten. Vielmehr halten sich der mit der 2. SAG genehmigte Abbau und die Änderungen des Stilllegungsreglements im Rahmen der im Antrag zur 1. SAG dargestellten insgesamt geplanten Maßnahmen, die Gegenstand der durchgeführten Prüfung nach Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG waren.

2.1.2.2.1. Eine wesentliche Abänderung des mit der 2. SAG genehmigten Vorhabens gegenüber der im Rahmen der 1. SAG dargelegten Gesamtmaßnahme kann nicht in der Errichtung der Materialschleuse zum Reaktorgebäude gesehen werden. Der Einbau der neuen Materialschleuse ist nicht Gegenstand der 2. SAG, sondern wurde mit einer bestandskräftigen Änderungsgenehmigung zur 1. SAG vom 21.04.2010 legalisiert. Den von den Klägern geltend gemachten Bedenken hinsichtlich der Möglichkeit, die Brennstäbe aus dem externen Brennelementlagerbecken störungsfrei abzutransportieren, war deshalb lediglich im Verfahren zur Erteilung der Änderungsgenehmigung zur 1. SAG nachzugehen. Bereits aufgrund der Bestandskraft dieser Änderungsgenehmigung kann die Errichtung der Materialschleuse als solche nicht als eine den Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung überschreitende Änderung angesehen werden. In diesem Zusammenhang ist deshalb lediglich die Umweltrelevanz von Änderungen des Betriebsreglements zu betrachten, die durch die Errichtung der Materialschleuse eingetreten sind. Zutreffend ist der Beklagte davon ausgegangen, dass durch die punktuellen und geringfügigen Änderungen des Betriebsreglements durch Errichtung der neuen Materialschleuse keine derartigen umweltrelevanten Auswirkungen eintreten können, die den Rahmen der bei Erteilung der 1. SAG insgesamt geprüften Maßnahmen überschreiten. In Übereinstimmung hiermit wurde bereits im Sicherheitsbericht zur 1. SAG vom 19.05.2006 davon ausgegangen, dass im Zuge der Abbaumaßnahmen bauliche

Änderungen im Reaktorgebäude notwendig werden können (vgl. S. 112 des Sicherheitsberichts zur 1. SAG).

2.1.2.2.2. Auch durch die abweichende Gestaltung der einzelnen Genehmigungsschritte ist keine wesentliche Änderung der insgesamt geplanten Maßnahmen eingetreten, die Gegenstand der 1. SAG und der Umweltverträglichkeitsprüfung vor deren Erteilung waren. Zutreffend weisen die Kläger in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Beigeladene mit ihrem Antrag zur Erteilung der 2. SAG von den Genehmigungsschritten abweicht, welche im Sicherheitsbericht zur 1. SAG vom 19.05.2006 und dem hierauf bezogenen Genehmigungsantrag dargestellt waren. Insbesondere hat der damalige Genehmigungsantrag vorgesehen, dass in einem umfassenderen 2. Abbauschritt die stärker aktivierten Anlagenteile des Kontrollbereichs vollständig abgebaut werden sollen, vor allem auch der Reaktordruckbehälter nebst Reaktordruckbehältereinbauten und biologischem Schild (vgl. die Darstellung der vorgesehenen Genehmigungsschritte im Sicherheitsbericht vom 19.05.2006, S. 12, 15 und 16). Von diesem ursprünglich geplanten Verfahrensablauf weicht der Antrag der Beigeladenen auf Erteilung der 2. SAG insoweit ab, als nunmehr ein weiterer Genehmigungsschritt vorgesehen wird und mit der beantragten 2. SAG lediglich ein Teil der aktivierten Anlagenteile im Kontrollbereich abgebaut werden soll. So soll die 2. SAG nur noch den Abbau des Reaktordruckbehälterdeckels, nicht jedoch des stark aktivierten Reaktordruckbehälterunterteils, der Reaktor-einbauten sowie des biologischen Schildds im Kontrollbereich umfassen; diese Abbaumaßnahmen sollen vielmehr einer - am 30.04.2013 erteilten und in Bestandskraft erwachsenen - 3. SAG vorbehalten bleiben.

Durch diese geänderte Genehmigungsabfolge wird indes nicht der mit der 1. SAG geprüfte Gesamtumfang der geplanten Maßnahmen mit der Folge verlassen, dass nunmehr eine erneute Umweltverträglichkeitsprüfung des Vorhabens zu erfolgen hätte. Zum einen hat die Beigeladene bereits in ihrem Sicherheitsbericht vom 19.05.2006 (S. 16) explizit darauf hingewiesen, es könne sich bei der für den 2. Genehmigungsschritt noch durchzuführenden Detailabbau-planung unter Berücksichtigung der Verfahrensökonomie und von technischen Notwendigkeiten ergeben, dass zur Umsetzung der Abbauarbeiten im

2. Abbauschritt mehr als nur ein Genehmigungsantrag erforderlich werde. Aufgrund dieser Angaben im Sicherheitsbericht stand bereits bei Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung des Gesamtvorhabens im Rahmen der 1. SAG fest, dass die vorgesehenen Genehmigungsschritte keine verbindliche Planung darstellen. Zum anderen kann eine geänderte Abfolge der zu beantragenden Genehmigungen und die Zuordnung der Abbauschritte hierzu nicht zu relevanten Umweltauswirkungen führen. Maßgeblich für die Umweltrelevanz ist allein, ob die mit der ursprünglichen Planung vorgesehenen konkreten Abbaumaßnahmen bzw. Abbauschritte eingehalten werden oder ob auch insoweit eine relevante Änderung eingetreten ist. Wie sich der Darstellung der Abbaufolge auf S. 76 f. des Sicherheitsberichts vom 19.05.2006 entnehmen lässt, wird durch die geänderte Aufteilung der Genehmigungsschritte nicht von den technisch vorgesehenen Abbaumaßnahmen abgewichen. Im Übrigen wies die Beigeladene bei der Beschreibung des 2. Abbauschritts (S. 90 f. des Sicherheitsberichts) bereits darauf hin, dass die konkrete Abbaufolge erst im Rahmen der Detailplanung des 2. Abbauschritts festgelegt werden könne. Durch die mit der 2. SAG vorgenommene Modifizierung tritt deshalb keine Änderung der technischen Abbauplanung ein, sondern lediglich eine Verschiebung von Maßnahmen in einen späteren Genehmigungsschritt. Gerade im Hinblick auf die Umweltrelevanz eines Vorhabens ist jedoch unerheblich, in welchem Genehmigungsschritt eine konkrete Einzelmaßnahme erfolgen soll. Entscheidend ist allein, dass sich die Ausführungsmaßnahmen innerhalb der insgesamt geplanten Maßnahmen halten, die Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der 1. SAG waren. Fehl geht in diesem Zusammenhang auch der Hinweis der Kläger, durch den Abbau des Reaktordruckbehälters in zwei Genehmigungsschritten stünden das Druckbehälter-Unterteil und die stark aktivierten Kerneinbauten für längere Zeit offen. Dem steht bereits entgegen, dass auch in der ursprünglich geprüften Genehmigungsplanung und dem Sicherheitsbericht vom 19.05.2006 keine zeitlichen Vorgaben für den Abbau des Reaktordruckbehälters enthalten waren. Auch ohne die nunmehr vorgesehene Aufspaltung des Abbaus des Reaktordruckbehälters in zwei Genehmigungsschritten war deshalb nicht sichergestellt, dass dieser in einem engen zeitlichen Rahmen abgebaut wird. Keiner abschließenden Klärung bedarf die zwischen den Beteiligten kontrovers erörterte Frage, ob

der von den Betriebsgenehmigungen gedeckte Zustand einer längeren Öffnung des Reaktordeckels bei umfangreichen Revisionsarbeiten mit der hier in Rede stehenden Situation vergleichbar ist. Dabei spricht jedoch einiges für die Darlegung des Beklagten, dass die Situation eines offen stehenden Reaktordruckbehälters in der Leistungsbetriebsphase in sicherheitstechnischer Hinsicht kritischer zu beurteilen ist als der hier in Rede stehende Zustand.

2.1.2.2.3. Eine wesentliche Änderung ist schließlich nicht dadurch eingetreten, dass eine längere Lagerung der Brennelemente im externen Nasslager (sog. Notstandsgebäude, Bau 37) erfolgen soll. Zutreffend weisen die Kläger freilich darauf hin, dass nach der ursprünglichen zeitlichen Planung der Beigeladenen bis ca. 2011 alle bestrahlten Brennelemente in das beantragte Standortzwischenlager verbracht werden sollten, sodass die Anlage bei Beginn des 2. Abbauschnittes brennstofffrei gewesen wäre. Die weitere Lagerung der abgebrannten Brennstäbe im Notstandsgebäude führt jedoch entgegen der Auffassung der Kläger nicht dazu, dass der Rahmen der im Zuge der Erteilung der 1. SAG durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung überschritten würde. Zum einen handelt es sich bei der oben dargestellten zeitlichen Abfolge lediglich um eine unverbindliche Planung der Beigeladenen, die unter dem Vorbehalt veränderter Umstände, insbesondere einer Verzögerung der Genehmigungserteilung für das Standortzwischenlager, stand. So wurde bereits im Sicherheitsbericht zur 1. SAG vom 19.05.2006 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass möglicherweise der Abtransport der bestrahlten Brennelemente aus der Anlage KWO nicht - wie vorgesehen - bis ca. 2011 abgeschlossen sein könne, etwa weil das beantragte BE-Zwischenlager zu diesem Zeitpunkt noch nicht betriebsbereit sei (vgl. S. 70 und 90 des Sicherheitsberichts). In diesem Fall sollte nach der im Sicherheitsbericht vom 19.05.2006 dargelegten Konzeption der Stilllegungsbetrieb unter dem Regime der 2. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung auch die weitere Lagerung der bestrahlten KWO-Brennelemente im externen Nasslager bis zum vollständigen Abtransport aus der Anlage umfassen. Aufgrund dieser Darstellungen im Sicherheitsbericht war die weitergehende Lagerung von Brennelementen im externen Lager auch zum Zeitpunkt des 2. Abbauschnitts Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung, die im Rahmen der Erteilung der 1. SAG durchgeführt wurde.

Zum anderen wurde die externe Brennelementlagerung im Notstandsgebäude mit einer der Beigeladenen erteilten Genehmigung vom 26.10.1998 gestattet, welche bestandskräftig wurde (vgl. hierzu auch den im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ergangenen Beschluss des Senats vom 15.09.1999 - 10 S 1991/99 - VBIBW 2000, 149). Die Dauer dieser Lagerung wurde weder durch die 1. SAG noch durch die gegenständliche Genehmigung eingeschränkt. Vielmehr erstreckt sich der Genehmigungsumfang der 1. SAG nach dem oben Gesagten auf den Stilllegungsbetrieb, der unter anderem die Lagerung der Brennelemente im externen Brennelementlagerbecken des Notstandsgebäudes umfasst (vgl. A I.1.1 der 1. SAG, Seite 2). Übereinstimmend hiermit wird in der Begründung der 1. SAG davon ausgegangen, dass sich die bestrahlten Brennelemente in der Phase des Stilllegungsbetriebs voraussichtlich noch im externen Brennelementlagerbecken befinden werden; die Genehmigung nimmt den Abbau der Anlage und von Anlagenteilen parallel zu dieser Lagerung in den Blick (vgl. B.I.2.4.4.3 der 1. SAG, S. 43). Etwaige mit der externen Brennelementlagerung verbundenen Umweltauswirkungen waren bei Erteilung der 2. SAG daher nur insoweit zu betrachten, als das Betriebsreglement in Bezug hierauf geändert wurde. Dabei ist auszuschließen, dass sich die geringfügigen Änderungen des Betriebsreglements hinsichtlich der Lagerung der Brennelemente im externen Nasslager in einer für die Schutzgüter der Umweltverträglichkeitsprüfung relevanten Weise auswirken könnten. Ferner sollen nach den Darlegungen im Sicherheitsbericht die mit der 2. SAG beantragten Abbaumaßnahmen dergestalt rückwirkungsfrei erfolgen, dass die Lagerung der Brennelemente und die hierfür erforderlichen Sicherheitseinrichtungen im Notstandsgebäude durch die Maßnahmen nicht beeinträchtigt werden kann. Im Sicherheitsbericht wird näher dargelegt, dass die für die Lagerung und Handhabung der bestrahlten Brennelemente erforderlichen Anlagenteile und Systeme erst nach dem Abtransport der bestrahlten Brennelemente aus der Anlage stillgesetzt und abgebaut werden. Eine wesentliche Abweichung durch die längere Lagerung, bezogen auf die insgesamt geplanten Maßnahmen, liegt deshalb nicht vor.

Nach alldem hat der Beklagte die mit der 2. SAG geplanten Einzelmaßnahmen zu Recht keiner weiteren vollständigen Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen, sondern lediglich rechtsfehlerfrei eine Vorprüfung des Einzelfalles gemäß § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG durchgeführt.

2.1.3 Entgegen der Auffassung der Kläger war vor Erteilung der 2. SAG weder eine obligatorische (dazu unter 2.1.3.1) noch eine fakultative (dazu unter 2.1.3.2) Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Hiergegen bestehen auch im Hinblick auf von der Bundesrepublik eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen keine Bedenken (dazu unter 2.1.3.3). Dahingestellt bleibt, ob die Kläger bei einer rechtswidrig unterbliebenen Öffentlichkeitsbeteiligung in eigenen Rechten verletzt würden (dazu unter 2.1.3.4).

2.1.3.1 Zutreffend ist der Beklagte davon ausgegangen, dass die von der Beigeladenen im Rahmen der 2. SAG beantragten Einzelmaßnahmen zur Stilllegung und zum Abbau des Kernkraftwerks Obrigheim nicht einer obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung bedurften. Gemäß § 19b Abs. 2 Satz 1 AtVfV kann abweichend von § 4 Abs. 4 AtVfV von einer Bekanntmachung und Auslegung des Vorhabens dann nicht abgesehen werden, wenn für eine ortsfeste Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen, deren Höchstleistung 1 KW thermische Dauerleistung überschreitet, erstmals eine Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG beantragt wird. Bei den von der Beigeladenen beantragten Maßnahmen handelte es sich jedoch nicht um einen erstmaligen Antrag auf Erteilung einer Stilllegungs- und Abbaugenehmigung im Sinne von § 7 Abs. 3 AtG. Auch wenn es sich bei der 1. und 2. Stilllegungsgenehmigung - wie oben unter 2.1.1.3 näher dargestellt - um selbständige Genehmigungen und nicht um Teilgenehmigungen gemäß § 18 AtVfV handelt, sind die Genehmigungen aufeinander bezogen und gestatten ein einheitliches Vorhaben im Sinne von § 19b Abs. 1 AtVfV. In diesem Zusammenhang kann auf die oben angestellten Erwägungen zu der Bestimmung der Nr. 11.1 der Anlage 1 zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz verwiesen werden, da diese auch im hier in Rede stehenden Zusammenhang Geltung beanspruchen. Schließlich war nach dem oben Dargelegten für die mit der 2. SAG beantragten Maßnahmen keine erneute Umweltverträglich-

keitsprüfung durchzuführen, so dass eine obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung auch nicht nach § 4 Abs. 4 Satz 2 AtVfV geboten war.

2.1.3.2 Der Beklagte hat unter fehlerfreier Betätigung seines Ermessens von einer erneuten fakultativen Öffentlichkeitsbeteiligung vor Erteilung der 2. SAG abgesehen. Die Tatbestandsvoraussetzungen für ein Absehen von einer fakultativen Öffentlichkeitsbeteiligung nach Ermessen gemäß § 19b, § 4 Abs. 4 AtVfV lagen vor. Gemäß § 19b Abs. 2 Satz 1 AtVfV kann nach dem oben unter 2.1.3.1 Ausgeführten im Falle der erstmaligen Erteilung einer Stilllegungs- und Abbaugenehmigung nicht von der Auslegung und Bekanntmachung des Vorhabens abgesehen werden. Für den hier in Rede stehenden weiteren Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG bleibt es dagegen gemäß § 19b Abs. 2 AtVfV bei der allgemeinen Bestimmung des § 4 Abs. 4 Satz 1 AtVfV. Danach kann die Genehmigungsbehörde von der Bekanntmachung und Auslegung unter den in § 4 Abs. 2 AtVfV genannten Voraussetzungen absehen. Dies ist nach § 4 Abs. 2 Satz 1 AtVfV vor allem dann der Fall, wenn im Sicherheitsbericht keine zusätzlichen oder anderen Umstände darzulegen wären, die nachteilige Auswirkungen für Dritte besorgen lassen.

Diese Voraussetzungen liegen für das Genehmigungsverfahren der 2. SAG vor. Im Sicherheitsbericht zur 1. SAG ist das Gesamtvorhaben der Stilllegung und des Abbaus des Kernkraftwerks Obrigheim in einer den Anforderungen des § 19b Abs. 1 Satz 1 AtVfV genügenden Weise dargestellt. Nach dieser Bestimmung müssen die Unterlagen, die einem erstmaligen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG beizufügen sind, u.a. Angaben zu den insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung und zum Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen enthalten. Die Beigeladene hat in ihrem Sicherheitsbericht vom 19.05.2006 das von ihr verfolgte Gesamtkonzept zum Abbau und zur Stilllegung der von ihr betriebenen kerntechnischen Anlage in den Grundzügen so konkret beschrieben, dass auch für Dritte eine Beurteilung der insgesamt geplanten Maßnahmen möglich war. Insbesondere hat sie im Sicherheitsbericht die insgesamt geplanten Maßnahmen, die Reihenfolge der einzelnen Abbauschritte und die dabei zu verwendenden Methoden so detailliert dargestellt, dass die interessierte Öffentlichkeit sowohl die mögliche Rückwirkungsfreiheit

der Maßnahmen als auch das Vorliegen einer sinnvollen Abbaureihenfolge prüfen konnte. Auch hat die Beigeladene in den Unterlagen den Anforderungen des § 19b Abs. 1 Satz 2 AtVfV entsprechend weiter dargelegt, welche Auswirkungen die Maßnahmen nach dem jeweiligen Planungsstand voraussichtlich auf die in § 1a AtVfV genannten Schutzgüter der Umweltverträglichkeitsprüfung haben werden. Entgegen der Auffassung der Kläger lässt sich der Stellungnahme der Reaktorsicherheitskommission vom 11./12.12.2007 nicht entnehmen, dass die vor Erteilung der 1. SAG ausgelegten Unterlagen nicht den oben dargestellten Anforderungen entsprochen hätten. Zwar führt die Reaktorsicherheitskommission aus, dass auf der Basis der vorliegenden Unterlagen eine detaillierte Beurteilung des Gesamtkonzepts zur Stilllegung und zum Abbau des KWO nicht möglich sei, da über Abbaumaßnahmen, ihre vorgesehene Reihenfolge und über Abbaumethoden während des 2. Genehmigungsschritts nur sehr allgemeine Aussagen vorlägen; auch in dem Genehmigungsentwurf werde über die Zulässigkeit der über den 1. Abbauschritt hinausgehenden Maßnahmen keine Aussage getroffen (vgl. S. 7 der Stellungnahme). Indes hat die Reaktorsicherheitskommission in ihrer abschließenden Stellungnahme ausdrücklich bestätigt, dass die vorgelegten Unterlagen im Hinblick auf § 19b AtVfV ausreichend seien (S. 20 der Stellungnahme vom 11./12.12.2007). Diese Auffassung der Reaktorsicherheitskommission steht mit dem Regelungskonzept von § 19b AtVfV im Einklang. § 19b Abs. 1 Satz 1 AtVfV erfordert nicht, dass alle Abbauschritte in den mit dem Erstgenehmigungsantrag vorgelegten Unterlagen genehmigungsfähig beschrieben werden. Die Vorschrift erfordert nur, dass „Angaben zu den insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung ... oder zum Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen“ in den Antragsunterlagen enthalten sind, die „die Beurteilung ermöglichen, ob die beantragten Maßnahmen weitere Maßnahmen nicht erschweren oder verhindern und ob eine sinnvolle Reihenfolge der Abbaumaßnahmen vorgesehen ist“.

An der Richtigkeit der Einschätzung der Reaktorsicherheitskommission ändern auch die weiteren Rügen der Kläger nichts, die sich im Kern gegen das vor Erteilung der 1. SAG durchgeführte Verwaltungsverfahren richten. Auch in diesem Zusammenhang sind die Kläger aufgrund der Bestandskraft der 1. SAG mit Einwendungen gegen deren Rechtmäßigkeit ausgeschlossen. Im Übrigen

durften die Kläger nicht die von ihnen geltend gemachte Erwartung hegen, etwaige Rügedefizite im Verfahren zur Erteilung der 1. SAG würden in nachfolgenden Genehmigungsschritten geheilt. Vielmehr wären die Kläger gehalten gewesen, die von ihnen beanstandeten Fehler mit einem Rechtsbehelf gegen die 1. SAG geltend zu machen.

Unabhängig hiervon greifen die Rügen der Kläger auch in der Sache nicht durch. Die Kläger beanstanden vor allem, dem im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der 1. SAG ausgelegten Sicherheitsbericht seien keine konkreten Angaben zu der Strahlenbelastung durch Direktstrahlung am Anlagenzaun und der Umgebungsüberwachung zu entnehmen; Betroffenen sei es deshalb nicht möglich gewesen, ihre Belastung durch Direktstrahlung zu überprüfen. Im Sicherheitsbericht zur 1. SAG vom 19.05.2006 ist die Strahlenexposition in der Umgebung während des gesamten Vorhabens in Kapitel 9 (S. 176 ff.) ausreichend dargestellt. In Kapitel 9.2.1 wird die Strahlenexposition durch Ableitung radioaktiver Stoffe mit der Luft, in Kapitel 9.2.2 durch Ableitung mit dem Abwasser dargestellt; Kapitel 9.4 (S. 182 f.) erörtert die Begrenzung der Strahlenexposition aus Direktstrahlung und aus Ableitungen radioaktiver Stoffe mit der Luft und dem Abwasser. Die von den Klägern vermissten weiteren Angaben zur Direktstrahlung waren im Sicherheitsbericht nicht zwingend veranlasst. Die Direktstrahlung ist lediglich für die Einhaltung des Dosisgrenzwerts nach § 46 StrlSchV von Bedeutung, der die Gesamtstrahlenexposition aus Direktstrahlung sowie sämtlichen Ableitungen und unter Berücksichtigung der radiologischen Vorbelastung am Standort und der Strahlenexposition infolge des geplanten Standortzwischenlagers erfasst. Die Gesamtstrahlenexposition darf den Grenzwert für die effektive Dosis gemäß § 46 Abs. 1 StrlSchV von 1 mSv im Kalenderjahr an keiner Stelle außerhalb des Betriebsgeländes der Anlage überschreiten; einen eigenständigen Grenzwert für die Direktstrahlung gibt es indes nicht. Da der Dosisgrenzwert nach den Darstellungen im Sicherheitsbericht zur 1. SAG deutlich unterschritten wird, waren weitere Darlegungen im Verfahren zur Erteilung der 1. SAG nicht veranlasst. Auch hinsichtlich der Umgebungsüberwachung waren im Sicherheitsbericht für die 2. SAG keine zusätzlichen oder anderen Umstände im Sinne von § 4 Abs. 2 AtVfV darzulegen, die nachteilige Auswirkungen für Dritte besorgen ließen. Die Umgebungsüberwa-

chung wird im Sicherheitsbericht vom 19.05.2006 in Kapitel 5.5 (S. 124) für das Gesamtvorhaben dargestellt. Der Sicherheitsbericht weist darauf hin, dass nach der Richtlinie zur Emissions- und Immissionsüberwachung kerntechnischer Anlagen (REI) ein Überwachungsprogramm sowohl durch den Betreiber der Anlage als auch von unabhängigen Messstellen im Auftrag der zuständigen Behörde durchzuführen ist. Weitergehende Darlegungen waren nicht zwingend veranlasst, insbesondere nicht die von den Klägern vermisste konkrete Darstellung der vorgesehenen Orte von Probeentnahmen.

Fehl geht auch die Rüge der Kläger, die Reihenfolge des Abbaus von Systemen und Komponenten für den 2. Genehmigungsschritt sei in den im Verfahren zur Erteilung der 1. SAG ausgelegten Unterlagen nur sehr allgemein beschrieben; eine Überprüfung der Wechselwirkungen zwischen dem Abbau von Systemen und Komponenten im Kontrollbereich (einschließlich Notstandsgebäude) und dem Betrieb des Brennelementlagerbeckens sei nicht ausreichend möglich. Vielmehr ist eine Beschreibung sämtlicher Abbauschritte im Sicherheitsbericht vom 19.05.2006 zur 1. SAG erfolgt (vgl. Kapitel 4, S. 76 ff.). Dort wurden auch die einzelnen zur Anwendung gelangenden Zerlege- und Abbauverfahren beschrieben und dargestellt, nach welchen Methoden die weitere Abbauplanung erfolgen wird. Schließlich enthält der Sicherheitsbericht zur 1. SAG in Kapitel 2.4 (S. 48 bis 54) eine überschlägige Beschreibung des radiologischen Ausgangszustands der Anlage. Der Detaillierungsgrad dieser Darstellung genügt den an einen Sicherheitsbericht gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 AtVfV zu stellenden Anforderungen. Die von den Klägern vermisste Zuordnung von Abbau- und Zerlegemethoden zu den einzelnen Anlagen und Komponenten ist von Rechts wegen nicht zwingend geboten. Entgegen der Auffassung der Kläger waren im Sicherheitsbericht für die 2. SAG auch nicht zusätzliche Störfallszenarien zu betrachten, die eine ergänzende Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig gemacht hätten. Die Kläger machen auch in diesem Zusammenhang überwiegend Störfallszenarien geltend, die im Zusammenhang mit der Brennstofflagerung im Notstandsgebäude stehen. Nach dem oben unter 2.1.1.4 Dargelegten ist die Nasslagerung der Brennelemente nicht vom Gestattungsumfang der 2. SAG umfasst. Im Sicherheitsbericht zur Erteilung der 2. SAG war deshalb keine weitergehende Betrachtung von Störfallszenarien erforderlich, die im Zusammen-

hang mit der Brennstofflagerung im externen Becken stehen. Wie oben unter 2.1.2.2 näher dargestellt, wichen die mit der 2. SAG gestatteten Einzelmaßnahmen auch nicht in einer Weise von der im Sicherheitsbericht zur 1. SAG beschriebenen Abbauplanung ab, dass der vorgegebene Rahmen der Gesamtmaßnahme überschritten worden wäre. Es stand deshalb im Ermessen des Beklagten, auf eine fakultative Öffentlichkeitsbeteiligung zu verzichten.

Wie sich aus der Begründung der 2. SAG (B.I.2.4.1) ergibt, hat die Genehmigungsbehörde das ihr eröffnete Ermessen erkannt; die im Rahmen der Ermessensbetätigung angestellten Erwägungen leiden nicht an einem im gerichtlichen Verfahren zu beanstandenden Mangel. Der Beklagte hat sich bei der Ausübung seines Ermessens im Wesentlichen davon leiten lassen, dass die Durchführung einer fakultativen Öffentlichkeitsbeteiligung weder relevante neue Informationen für die zu treffende Genehmigungsentscheidung liefern würde noch für die Rechtsschutz suchende Öffentlichkeit erforderlich wäre. In diesem Zusammenhang hat er darauf abgehoben, dass durch die beantragten Abbau- und Stilllegungsmaßnahmen keine nachteiligen Auswirkungen für Dritte zu erwarten seien. Entgegen der Auffassung der Kläger war in die Ermessensentscheidung nicht mit besonderem Gewicht einzustellen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung zur 1. SAG zwischen Juli und August 2006 und damit über fünf Jahre vor Erteilung der 2. SAG durchgeführt wurde. Zwar kann sich in einem derartigen Zeitraum der Kenntnisstand der Öffentlichkeit etwa zur eigenen Betroffenheit ändern. Auch im Rahmen der Ermessensausübung war die Genehmigungsbehörde jedoch nicht verpflichtet, das Gesamtabbauvorhaben erneut in den Blick zu nehmen, sondern durfte sich auf die mit der 2. SAG genehmigten Maßnahmen beschränken. Dies gilt im besonderen Maße vor dem Hintergrund, dass im vor Erteilung der 1. SAG durchgeführten förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren keinerlei Äußerungen aus der Bevölkerung eingegangen sind. Schließlich stellt auch der von den Klägern herausgestellte Umstand, dass im Gestattungsumfang der 2. SAG mit einem gegenüber der 1. SAG deutlich größeren Aktivitätsinventar umgegangen wird, keinen für die Ermessensausübung wesentlichen Gesichtspunkt dar. Die Einschätzung des Beklagten hinsichtlich des von einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung zu erwartenden Erkenntnisgewinns ist zumindest vertretbar und kann deshalb nicht als er-

messensfehlerhaft beanstandet werden. Vor diesem Hintergrund begegnet auch die abschließend von dem Beklagten getroffene Abwägungsentscheidung zwischen den Belangen der interessierten Öffentlichkeit und dem öffentlichen Interesse an einer beschleunigten Durchführung der Stilllegungsmaßnahmen bzw. der privaten Belange der Beigeladenen keinen Bedenken.

2.1.3.3 Eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung vor Erteilung der 2. SAG war nicht im Hinblick auf die von der Bundesrepublik Deutschland als Signatarstaat des Übereinkommens vom 25.06.1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; Gesetz vom 09.12.2006, BGBl. II, S. 1251) geboten. Die Aarhus-Konvention ist nicht nur von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern von der Europäischen Union selbst ratifiziert worden; als sogenanntes gemischtes Abkommen ist sie Teil des Unionsrechts. Dabei spricht vieles dafür, dass hinreichend bestimmte und unbedingte Bestimmungen der Aarhus-Konvention unmittelbar anwendbares EU-Recht darstellen und aufgrund der Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland auch als innerstaatliches Recht gelten (vgl. hierzu näher OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 06.02.2013 - 1 B 11266/12 - UPR 2013, 233; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12.06.2012 - 8 B 38/08.AK - NuR 2012, 722). Darüber hinaus sind die nationalen Gerichte der Signatarstaaten gehalten, Bestimmungen der Aarhus-Konvention, denen wegen des darin enthaltenen Ausgestaltungsvorbehalts zugunsten der nationalen Rechtsordnung keine unmittelbare Wirkung zukommt, im Rahmen ihres nationalen Verwaltungsverfahrensrechts und Verwaltungsprozessrechts soweit wie möglich im Einklang mit den Zielen der Konvention zur Anwendung zu bringen (BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312).

Entgegen der Auffassung der Kläger gebieten die Bestimmungen der Aarhus-Konvention in der hier vorliegenden Fallkonstellation nicht die Durchführung einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung. Die von den Klägern herangezogene, allein einschlägige Bestimmung des Art. 6 Abs. 1a i.V.m. Nr. 1 des Anhangs I der Aarhus-Konvention verlangt, dass die Signatarstaaten unter anderem bei der Demontage oder Stilllegung von Kernkraftwerken oder Reaktoren ein Öff-

fentlichkeitsbeteiligungsverfahren durchführen. Der Aarhus-Konvention liegt die Erkenntnis zugrunde, dass im Umweltbereich ein verbesserter Zugang zu Informationen und eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen verbessern, zum Bewusstsein der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten beitragen, der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen, und es den Behörden ermöglichen, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen (Erwägungsgründe, 9. Absatz). Zielsetzung der Konvention ist es, eine breitere Öffentlichkeit für Entscheidungsvorhaben im Umweltbereich zu interessieren und ihre Beteiligungsbereitschaft zu fördern, um hierdurch Vollzugsdefiziten zu Lasten der Umwelt entgegenzuwirken (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 18.07.2013 - 4 CN 3.12 - BVerwGE 147, 206). Zur Erreichung dieser Ziele sehen Art. 6 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention vor, dass die betroffene Öffentlichkeit im Rahmen umweltbezogener Entscheidungsverfahren frühzeitig über das Vorhaben informiert wird, damit der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des Entscheidungsverfahrens gegeben wird. Nach Art. 6 Abs. 4 der Konvention sorgt jede Vertragspartei für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann. Damit soll der Anforderung von Art. 6 Abs. 8 der Aarhus-Konvention Rechnung getragen werden, wonach die Vertragsparteien sicherstellen, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt werden kann.

Diesen Vorgaben genügt das in § 19b Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 2, 4 AtVfV vorgesehene Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Stilllegung kerntechnischer Anlagen. Die danach bei Teilgenehmigungen oder - wie hier in Rede stehend - bei aufeinander bezogenen Genehmigungen für ein einheitliches Vorhaben des Abbaus einer kerntechnischen Anlage vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung vor Erteilung der ersten Genehmigung stellt in besonderem Maße sicher, dass Anregungen der Öffentlichkeit berücksichtigt werden können, bevor durch Beginn der Maßnahme vollendete Tatsachen geschaffen werden. Auch wird durch die entsprechend anwendbare Vorschrift des § 4 Abs. 2 und 4 AtVfV sichergestellt, dass eine erneute Öffentlichkeits-

beteiligung vor Erteilung weiterer Genehmigungen dann stattfindet, wenn im Sicherheitsbericht zusätzliche oder andere Umstände darzulegen wären, mithin eine wesentliche umweltrelevante Änderung im Verlaufe des Verfahrens eingetreten ist. Weder Art. 6 noch den übrigen Bestimmungen der Aarhus-Konvention lässt sich etwas für die von den Klägern vertretene Auffassung entnehmen, bei aufeinander bezogenen Genehmigungsschritten eines Abbauvorhabens müsse jeder Antragsgegenstand einem neuen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zugänglich gemacht werden. Mithin war die Genehmigungsbehörde auch im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung gemäß § 19b, § 4 Abs. 4 AtVfV auch nicht mit Blick auf die Vorgaben der Aarhus-Konvention gehalten, im Verfahren zur Erteilung der 2. SAG eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.

2.1.3.4 Ob bei einer fehlerhaft unterbliebenen Öffentlichkeitsbeteiligung die Kläger in eigenen Rechten verletzt würden, kann hiernach dahinstehen. Nach der bisherigen ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vermittelt das atomrechtliche Verfahrensrecht jedenfalls, solange der Gesetzgeber nicht Verfahrensteilhaberechte unabhängig von einer potentiellen materiell- rechtlichen Betroffenheit schafft, Drittschutz nur im Hinblick auf eine bestmögliche Verwirklichung einer materiellen Rechtsposition. Dies hat zur Folge, dass ein auf einen Fehler des Verwaltungsverfahrens gestützter Rechtsbehelf eines Dritten nur Erfolg haben kann, wenn er dartut, dass und inwieweit sich die Nichtbeachtung der Verfahrensvorschrift auf seine materiell- rechtliche Rechtsposition ausgewirkt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.01.1997 - 11 C 7.95 - BVerwGE 104, 36; sowie Beschluss vom 12.07.1993 - 7 B 114.92 - Buchholz 451.171 AtG Nr. 42). Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der Dritte infolge des Verfahrensfehlers daran gehindert worden ist, Umstände vorzutragen, welche die Behörde nicht beachtet hat, denen sie aber bei einer den Anforderungen des § 7 Abs. 3 und Abs. 2 AtG entsprechenden Ermittlung und Bewertung von Risikofaktoren hätte nachgehen müssen. Eine derartige Beeinträchtigung ihrer Rechtsschutzmöglichkeiten wird von den Klägern nicht substantiiert dargetan. Im Übrigen ist ihnen von der Genehmigungsbehörde jedenfalls nach Erteilung der 2. SAG umfassende Akteneinsicht gewährt worden.

Nach alledem ist die 2. SAG nicht verfahrensfehlerhaft zustande gekommen.

2.2 Die der Beigeladenen erteilte 2. SAG leidet nicht an einem durchgreifenden materiell-rechtlichen Mangel. Der Beklagte hat die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik den Klägern gegenüber erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die genehmigten Stilllegungs- und Abbaumaßnahmen gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG (dazu unter 2.2.1) und einen den Klägern gegenüber erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG (dazu unter 2.2.2) als gewährleistet ansehen dürfen. Auch kann die Klage nicht auf die behauptete fehlende Entsorgungsvorsorge und die unterbliebene Freigabeentscheidung gemäß § 29 StrlSchV gestützt werden (dazu unter 2.2.3).

2.2.1 Der Beklagte durfte die gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG i.V.m. § 7 Abs. 3 Satz 2 AtG erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die mit der 2. SAG gestatteten Einzelmaßnahmen zur Stilllegung und zum Abbau der kerntechnischen Anlage der Beigeladenen als getroffen ansehen.

2.2.1.1 Ob die erforderliche Vorsorge gegen Schäden im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG gewährleistet ist, kann der Senat nur eingeschränkt überprüfen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich aus der Normstruktur des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, dass die Exekutive die alleinige Verantwortung für die Risikoermittlung und Risikobewertung trägt, also auch für die Entscheidung über Art und Ausmaß von Risiken, die hingenommen oder nicht hingenommen werden müssen (vgl. BVerwG, Urteile vom 14.01.1998 - 11 C 11.96 - BVerwGE 106, 115; sowie vom 10.04.2008 - 7 C 39.07 - BVerwGE 131, 129; BVerfG, Beschluss vom 10.11.2009 - 1 BvR 1178/07 - NVwZ 2010, 114 - jeweils mit weiteren Nachweisen aus der umfassenden Rechtsprechung). Daraus folgt, dass es nicht Sache der nachträglichen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle sein kann, die der Exekutive zugewiesene Wertung wissenschaftlicher Streitfragen einschließlich der daraus folgenden Risikoabschätzung durch eine eigene Bewertung zu ersetzen. Reichweite und Grenzen des sog. exekutiven Funktionsvorbehalts ergeben sich aus dem materiellen Recht, namentlich dessen Sinn und Zweck.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dient der Funktionsvorbehalt der Exekutive einem dynamischen Grundrechtsschutz und rechtfertigt sich auch daraus, dass im Atomrecht die erforderliche Schadensvorsorge am in die Zukunft hinein offenen, die bestmögliche Verwirklichung des Schutzzwecks des § 1 Nr. 2 AtG gewährleistenden Maßstab des Stands von Wissenschaft und Technik zu messen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.03.2012 - 7 C 1.11 - a.a.O.). Es ist insoweit nicht Sache der Gerichte, Prognosen der Genehmigungsbehörde im Hinblick auf Situationen zu korrigieren, die allenfalls im Grenzbereich des nach praktischer Vernunft noch Möglichen liegen können. Dabei erschöpft sich der Funktionsvorbehalt der Genehmigungsbehörde nicht in der Identifikation der vorsorgerelevanten Risikoszenarien, sondern umfasst auch die konkrete Ausgestaltung des im Bereich der Risikovorsorge erforderlichen Schutzes. Allerdings ist das Maß des erforderlichen Schutzes normativ vorgegeben. Die Vorschrift des § 7 Abs. 2 AtG legt die Exekutive normativ auf den Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge fest und lässt die Genehmigungserteilung nur zu, wenn Gefahren und Risiken durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage „praktisch ausgeschlossen“ erscheinen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 12.11.2008 - 1 BvR 2456/06 - DVBl. 2009, 642). Dementsprechend unterliegen die behördliche Risikoermittlung und -bewertung einschließlich des hinzunehmenden Restrisikos nur einer eingeschränkten Nachprüfung. Die Gerichte sind darauf beschränkt zu überprüfen, ob die der behördlichen Beurteilung zugrunde liegende Risikoermittlung und -bewertung auf einer ausreichenden Datenbasis beruht und dem Stand von Wissenschaft und Technik im Zeitpunkt der Behördenentscheidung Rechnung trägt, die Behörde also im Hinblick auf die Ergebnisse des von ihr durchgeführten Genehmigungsverfahrens „diese Überzeugung von Rechts wegen haben durfte“ (vgl. BVerwG, Urteile vom 10.04.2008 - 7 C 39.07 - a.a.O.; sowie vom 22.10.1987 - 7 C 4.85 - BVerwGE 78, 177; Beschluss vom 02.07.1998 - 11 B 30.97 - NVwZ 1999, 654). Das Gericht ist deshalb auf die Nachprüfung beschränkt, ob die Genehmigungsbehörde willkürfrei annehmen durfte, dass der erforderliche Schutz gegen die Risiken einer Leben oder Gesundheit Drittbetroffener möglicherweise gefährdenden Freisetzung ionisierender Strahlen nach Maßgabe des insoweit vorgesehenen Sicherungs- und Schutzkonzepts

gewährleistet ist und Risiken damit praktisch nicht zu gegenwärtigen sind. Die Behörde darf aber nicht maßgebliche wissenschaftliche Erkenntnisse negieren oder in grober Weise fehl gewichten (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.08.1996 - 11 C 9.95 - DVBl. 1997, 52). Aus dem Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge folgt, dass die Exekutive im Rahmen ihrer prognostischen Einschätzung alle wissenschaftlich und technisch vertretbaren Erkenntnisse heranzuziehen hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.01.1989 - 7 C 31.87 - BVerwGE 81, 185). Vorsorge bedeutet zudem, dass bei der Beurteilung von Schadenswahrscheinlichkeiten nicht allein auf das vorhandene ingenieurmäßige Erfahrungswissen zurückgegriffen werden darf, sondern Schutzmaßnahmen auch anhand „bloß theoretischer“ Überlegungen und Berechnungen in Betracht gezogen werden müssen, um Risiken aufgrund noch bestehender Unsicherheiten oder Wissenslücken zuverlässig auszuschließen. Unsicherheiten bei der Risikoermittlung und -bewertung ist nach Maßgabe des sich daraus ergebenden Besorgnispotenzials durch hinreichend konservative Annahmen Rechnung zu tragen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.03.2012 - 7 C 1.11 - a.a.O.).

2.2.1.2 Bei Anwendung dieser Grundsätze durfte der Beklagte davon ausgehen, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Beeinträchtigungen, die aus einer planmäßigen Durchführung der mit der 2. SAG gestatteten Abbaumaßnahmen und des genehmigten Stilllegungsreglements herrühren, getroffen worden ist. Welches Risiko hiernach bei der Erteilung einer atomrechtlichen Genehmigung Drittbetroffenen zugemutet werden darf, ergibt sich nicht unmittelbar aus § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG. Vielmehr hat der Gesetzgeber in § 12 Abs. 1 Nr. 2 AtG die Exekutive dazu ermächtigt, näher zu bestimmen, welche Vorsorge zu treffen ist, damit bestimmte Strahlendosen und Konzentrationen radioaktiver Stoffe in der Luft und im Wasser nicht überschritten werden. Die erforderliche Vorsorge dafür, dass bestimmte Strahlendosen und bestimmte Konzentrationen radioaktiver Stoffe in Luft und Wasser nicht überschritten werden, wird durch die Bestimmung der Dosisgrenzwerte (§§ 46, 47 StrlSchV) konkretisiert. Dieser Wert konkretisiert die Schutzwirkung zugunsten Dritter, weil er die äußerste, nicht mehr überschreitbare Grenze der erforderlichen Schadensvorsorge bestimmt und damit nicht nur die Allgemeinheit, sondern auch den Einzelnen vor den Gefahren und Risi-

ken der Kernenergie bewahren soll. Soweit die Genehmigungsbehörde im Rahmen ihrer Entscheidung die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik dem Einzelnen gegenüber erforderliche Vorsorge gegen Schäden als getroffen ansehen darf, hat es damit auch für den Drittschutz sein Bewenden. Mehr als die erforderliche Vorsorge, die auf den praktischen Ausschluss eines sich als Grundrechtsverletzung darstellenden Schadens hinausläuft, kann ein Dritter nicht verlangen. Insbesondere gibt es keinen Anspruch eines Dritten auf weitergehende Minimierung der Strahlenexpositionen (vgl. BVerwG, Urteile vom 10.04.2008 - 7 C 39.07 - a.a.O.; vom 19.12.1985 - 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300; sowie vom 22.12.1980 - 7 C 84.78 - BVerwGE 61, 256).

Die Genehmigungsbehörde ist aufgrund der von der Beigeladenen vorgelegten fachkundigen Berechnungen, die von dem gemäß § 20 AtG herangezogenen Sachverständigen geprüft worden sind, zu dem Ergebnis gelangt, dass bei Durchführung der Stilllegungsmaßnahmen und einem ordnungsgemäßen Stilllegungsbetrieb die gemäß §§ 46, 47 StrlSchV hinzunehmenden Werte bei weitem nicht erreicht werden. Die Kläger sehen Defizite in der Schadensvorsorge dadurch begründet, dass die Beigeladene keine ausreichende radiologische Charakterisierung der Anlage vorgenommen habe und sich zum Zeitpunkt der Abbaumaßnahmen noch Kernbrennstoffe in der Anlage befänden. Indes ist der Beklagte willkürfrei ohne Ermittlungs- und Bewertungsdefizite zu dem Ergebnis gelangt, dass bei einem bestimmungsgemäßen Stilllegungs- und Abbaubetrieb die erforderliche Schadensvorsorge getroffen wird und deshalb nicht die Überschreitung von Grenzwerten droht.

2.2.1.2.1 Vor Erteilung der 2. SAG ist eine ausreichende radiologische Charakterisierung der Anlage zumindest in dem Umfang erfolgt, wie dies für die Gewährleistung der erforderlichen Schadensvorsorge notwendig ist. Zutreffend weisen die Kläger darauf hin, dass die radiologische Charakterisierung der Anlage vor ihrem Abbau nicht lediglich für die Bemessung der Deckungsvorsorge nach Maßgabe von § 13 AtG i.V.m. der Verordnung über die Deckungsvorsorge nach dem Atomgesetz (AtDeckV), sondern auch für die sachgerechte Planung der Abbaumaßnahmen notwendig ist. So ist eine hinreichende Kenntnis der radiologischen Ausgangssituation für die Wahl der Abbau- und Zerlegeverfah-

ren sowie für eine fehlerfreie Störfallbetrachtung unerlässlich. Aus diesem Grund hat eine sachgerechte radiologische Charakterisierung Bedeutung für die Einhaltung der erforderlichen Schadensvorsorge gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 bzw. Nr. 5 AtG. Jedenfalls zum Zeitpunkt der Erteilung der 2. SAG ist eine ausreichende radiologische Charakterisierung der abzubauenden Anlage erfolgt.

Grundlage der 2. SAG ist nach A.II. Nr. 15 der Erläuterungsbericht Nr. 13 „Radiologischer Anlagenzustand“ (Index a vom 22.02.2010). Der Bericht beschreibt den radiologischen Zustand des KWO zum Bezugszeitpunkt 01.01.2010, schätzt das radioaktive Gesamtinventar der Anlage ab und ordnet dieses einzelnen Komponenten zu. Der Stellungnahme der Reaktorsicherheitskommission vom 11./12.12.2007 kann entgegen der Auffassung der Kläger nicht entnommen werden, dass die radiologische Charakterisierung der Anlage nicht in ausreichendem Umfang erfolgt wäre. Zwar hat die Reaktorsicherheitskommission in dieser im Verfahren zur Erteilung der 1. SAG abgegebenen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass eine umfassende und detaillierte radiologische Charakterisierung der gesamten Anlage Basis für das gesamte Stilllegungs- und Abbaukonzept einschließlich der Transport- und Lagerlogistik sei; da eine solche radiologische Charakterisierung detailliert noch nicht für die gesamte Anlage durchgeführt worden sei, könne dieser Punkt aus Sicht der Kommission noch nicht vollständig bewertet werden. Indes hat die Beigeladene als Reaktion auf diese Stellungnahme der Reaktorsicherheitskommission eine ergänzende radiologische Charakterisierung erstellt, deren Detaillierungsgrad über den im Genehmigungsverfahren zur Erteilung der 1. SAG vorgelegten Erläuterungsbericht hinausgeht. Nach dem Vortrag der Beigeladenen hat die Reaktorsicherheitskommission diese nicht in das Verfahren zur Erteilung der 2. SAG eingeführte ergänzende radiologische Charakterisierung im Rahmen des aufsichtlichen Verfahrens geprüft und gebilligt. Unabhängig hiervon hat die Beigeladene im Verfahren zur Erteilung der streitgegenständlichen 2. SAG eine zusammenfassende Darstellung der radiologischen Charakterisierung der Anlage mit Schreiben vom 06.07.2010 der Genehmigungsbehörde vorgelegt. Die zuständige Entsorgungskommission hat sich in ihrer Stellungnahme vom 09.06.2011 mit der Untersuchung „radiologische Charakterisierung der Anlage“ vom 06.07.2010 auseinandergesetzt und diese gebilligt. Nach Erkenntnis der

Entsorgungskommission entsprechen die in den Unterlagen zusammengestellten Daten im Wesentlichen dem Stand in anderen Stilllegungsverfahren und gäben einen groben Überblick über den radiologischen Zustand der Anlage. Für die konkrete Durchführung der einzelnen Abbaugewerke seien die Daten im Rahmen der Abbauplanung durch weitere Probenahmen zu verifizieren und zu ergänzen. Die in der radiologischen Charakterisierung noch fehlenden Aktivitätsangaben von relevanten Nukliden wie z.B. H-3 und C-14 hätten keinen Einfluss auf die Konzeption der Maßnahmen und seien spätestens im Rahmen der Abbauplanung zu ergänzen. Dies gelte auch für die bisher nur auf Basis von Wischtesten durchgeführte radiologische Charakterisierung der Gebäudestrukturen im Kontrollbereich; für die Festlegung von abdeckenden Nuklidvektoren seien auch hier Materialproben erforderlich. Zusammengefasst führt die Entsorgungskommission aus, dass sie „insgesamt keine Bedenken gegen das geplante und nunmehr weiter konkretisierte Gesamtkonzept zur Stilllegung und den Abbau der Anlage KWO“ habe (S. 7 der Stellungnahme vom 09.06.2011). Entgegen der Auffassung der Kläger hat die Entsorgungskommission in ihrer Stellungnahme vom 09.06.2011 keine gegenüber den früheren Forderungen der Reaktorsicherheitskommission zurückbleibenden Anforderungen an die radiologische Charakterisierung der Anlage gestellt. Vielmehr hat die Entsorgungskommission dem Umstand Rechnung getragen, dass die Beigeladene im Verlaufe des Verfahrens ergänzende, bei Erteilung der 1. SAG noch nicht vorliegende radiologische Charakterisierungen vorgenommen hat. Auch die von den Klägern beanstandete Formulierung in der Stellungnahme der Entsorgungskommission, wonach für die konkrete Durchführung der einzelnen Abbaugewerke weitere Probenahmen und die Verifizierung der gewonnenen Daten notwendig sei, ist nicht im Sinne eines herabgesetzten Darstellungsniveaus zu bewerten. Vielmehr ist diese Aussage so zu verstehen, dass ergänzende Probenahmen vor Abbaumaßnahmen lediglich in den nicht zugänglichen Anlagenteilen für statthaft gehalten werden. Im Übrigen haben die Kläger kein plausibles Szenario geltend gemacht, bei dem die von ihnen beanstandete unzureichende radiologische Charakterisierung zu einer von Rechts wegen nicht hinzunehmenden Strahlenexposition führen könnte. Zu Recht räumen die Kläger ein, dass selbst bei einer nicht in jeder Hinsicht ausreichenden radiologischen Charakterisierung keine Überschreitung der relevanten Do-

sisgrenzwerte für den bestimmungsgemäßen Stilllegungsbetrieb zu erwarten ist. Die Kläger sehen vielmehr lediglich einen Verstoß gegen das Strahlenminimierungsgebot des § 6 StrlSchV, das nach dem oben unter 2.2.1.2 Ausgeführten jedoch nicht drittschützend ist.

2.2.1.2.2 Auch der Umstand, dass die Anlage KWO zum Zeitpunkt der Erteilung der 2. SAG und deren bestimmungsgemäßer Ausnutzung nicht kernbrennstofffrei ist, führt nicht zu einem Schadensvorsorgedefizit zu Lasten der Kläger. Zutreffend weisen die Kläger darauf hin, dass die 2. SAG ebenso wie die 1. SAG keine zeitlichen Vorgaben für die Entfernung der bestrahlten Brennelemente aus dem externen Lagerbecken im Notstandsgebäude enthält. Fehl geht indes ihre Annahme, die Kernbrennstofffreiheit der Anlage sei nach den maßgeblichen Regelwerken Grundvoraussetzung für die Vornahme von Abbauarbeiten. Vielmehr fordert Ziff. 2.1 des Leitfadens zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss und zum Abbau von Anlagen oder Anlagenteilen nach § 7 des Atomgesetzes vom 26.06.2009 (Bundesanzeiger 2009, Nr. 162a) in Absatz 4 lediglich, dass „solange sich während des Stilllegungsverfahrens noch Kernbrennstoff über den in § 2 Abs. 3 AtG genannten Massen oder Konzentrationen in der Anlage befindet, die dafür notwendigen Anforderungen zur Gewährleistung der Sicherheit weiterhin zu erfüllen“ sind. In Übereinstimmung hiermit sehen auch die „Empfehlungen der ESK Leitlinien zur Stilllegung kerntechnischer Anlagen“ vom 09.09.2010 (Bundesanzeiger 2010, Nr. 187) vor, dass nach Beendigung des auslegungsgemäßen Betriebs die erforderliche Vorsorge gegen Schäden nach dem Stand von Wissenschaft und Technik zu treffen sei. Dazu sei die Einhaltung der Schutzziele Kontrolle der Radioaktivität, Abfuhr der Zerfallswärme, Einschluss der radioaktiven Stoffe und Begrenzung der Strahlenexposition sicherzustellen. Nach Erreichen der Kernbrennstofffreiheit seien nur noch die Schutzziele „Einschluss der radioaktiven Stoffe“ und „Begrenzung der Strahlenexposition“ sicherzustellen. Deshalb sei es zweckmäßig, Kernbrennstofffreiheit möglichst schnell herzustellen. Das Herstellen der Kernbrennstofffreiheit wird dabei ausdrücklich als optionale stilllegungsvorbereitende Maßnahme bezeichnet (vgl. Ziff. 4 der Leitlinien). Auch nach den Empfehlungen der Entsorgungskommission ist die Kernbrennstofffreiheit bzw. der Abtransport der Brennelemente nicht unabdingbare Voraussetzung für die Stillle-

gung und den Abbau einer kerntechnischen Anlage. In Übereinstimmung hiermit sind sowohl die Reaktorsicherheitskommission in ihrer Stellungnahme vom 11./12.12.2007 zur 1. SAG als auch die Entsorgungskommission in ihrer Stellungnahme vom 09.06.2011 im Rahmen des gegenständlichen Genehmigungsverfahrens zu der Erkenntnis gelangt, dass der Weiterbetrieb des externen Brennelementlagers keine sicherheitsrelevanten Wechselwirkungen mit den gestatteten Abbaumaßnahmen erwarten lasse. So hat die Entsorgungskommission in ihrer Stellungnahme vom 09.06.2011 auf die entsprechenden Fragen des Bundesministeriums für Umwelt und Reaktorsicherheit ausgeführt:

„Die ESK ist der Auffassung, dass alle geplanten Schritte und Maßnahmen des Stilllegungs- und Abbaukonzeptes technisch machbar und sachgerecht aufeinander abgestimmt sind und nicht von den allgemeinen Angaben zum Gesamtkonzept der Stilllegung, die im Rahmen des Verfahrens zur 1. Stilllegungs- und Abbaugenehmigung vorgelegt wurden, abweichen. Vielmehr stellen die geplanten Maßnahmen eine notwendige und sinnvolle Konkretisierung dar.... Die Maßnahmen zu Umgang und Lagerung der bestrahlten Brennelemente im externen Nasslager sowie die spätere Beladung von Transport- und Lagerbehältern und deren Transport in ein Standortzwischenlager wurden nachvollziehbar dargestellt. Durch die Berücksichtigung der Schnittstellen der sicherheitstechnisch relevanten Systeme des externen Nasslagers zu den außerhalb des externen Nasslagers liegenden Teilen dieser Systeme beim Abbau kann eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit dieser Systeme vermieden werden. Damit ist aus Sicht der ESK die Autarkie des externen Nasslagers sichergestellt.“ (S. 6 f. der Stellungnahme vom 09.06.2011).

Die Kläger rügen in diesem Zusammenhang weiter, mit der 2. SAG werde in unzulässiger Weise auch der Abbau von Einrichtungen des Brennelementlagerbeckens genehmigt; dies sei unzulässig, da für das System und die Komponenten keine belastbare radiologische Charakterisierung möglich sei. Auch hierin liegt kein Defizit der Schadensvorsorge zu Lasten der Kläger. Wie oben unter 2.2.1.2.1 näher dargestellt, hat die Beigeladene in ihrem ergänzenden Bericht vom 06.07.2010 eine umfassende radiologische Charakterisierung der Anlage vorgenommen und dabei auch das Notstandsgebäude (Bau 37) in ihre Betrachtung einbezogen. Unschädlich ist der von den Klägern beanstandete Umstand, dass aufgrund der fortdauernden Lagerung der Brennelemente eine weitere Erhöhung der Radioaktivität in Bau 37 möglich erscheint und deshalb noch keine abschließende Charakterisierung des dortigen Aktivitätsinventars möglich

war. Es handelt sich dabei um Bereiche, die entsprechend der Stellungnahme der Entsorgungskommission vom 09.06.2011 im Verlaufe der Abbaumaßnahmen weiter zu untersuchen und abschließend zu charakterisieren sind.

2.2.1.3 Die Genehmigungsbehörde durfte auch die erforderliche Vorsorge gegen die Auswirkungen von Störfällen, die in Ausnutzung der mit der 2. SAG genehmigten Einzelmaßnahmen zu betrachten waren, als getroffen ansehen. Die erforderliche Vorsorge dafür, dass bestimmte Strahlendosen bei den zu betrachtenden Störfallereignissen nicht überschritten werden, wird durch den anwendbaren Störfallplanungswert abschließend konkretisiert; auch insoweit gibt es keinen Anspruch eines Dritten auf weitergehende Minimierung der Strahlenexposition bei den zu betrachtenden Störfallereignissen (vgl. BVerwG, Urteile vom 22.01.1997 - 11 C 7.95 - BVerwGE 104, 36; sowie vom 10.04.2008 - 7 C 39.07 - a.a.O.). Zutreffend ist die Genehmigungsbehörde auch davon ausgegangen, dass der für den Abbau und die Stilllegung von Kernkraftwerken maßgebende Störfallplanungswert gemäß § 117 Abs. 16 StrlSchV i.V.m. § 50 StrlSchV 50 mSv beträgt.

Entgegen der Auffassung der Kläger ist das Schutzkonzept des § 117 Abs. 16 StrlSchV nicht durch wissenschaftliche Erkenntnisfortschritte dergestalt überholt, dass es der rechtlichen Prüfung nicht mehr zugrunde zu legen wäre. Dabei kann es bei der von Rechts wegen gebotenen Überprüfung, ob der Verordnungsgeber seinem gesetzlichen Auftrag genügt hat, den Störfallplanungswert unter Kontrolle zu halten und notfalls nachzubessern, nicht darum gehen, von Gerichts wegen einen bestimmten Stand der Wissenschaft festzustellen. Im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung des § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AtG ist dies vielmehr Aufgabe des Verordnungsgebers, der dabei eine wertende Risikoabschätzung vorzunehmen hat, die nur beschränkt gerichtlich überprüft werden kann. Diese Einschränkung der gerichtlichen Überprüfung folgt dabei schon daraus, dass jede gesetzliche Ermächtigung dem Verordnungsgeber Gestaltungsspielräume eröffnet, in die eine (inzidente) gerichtliche Normenkontrolle nicht eindringen darf. Speziell bei einer Verordnung, die zur Konkretisierung des atomrechtlichen Gebots der Schadensvorsorge gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG dient, darf eine gerichtliche Überprüfung nicht dazu führen, dass sich

die politische Verantwortung für die Risikoermittlung und -bewertung von der Exekutive auf die Gerichte verlagert. Dies wäre indes der Fall, wenn die Gerichte hier ihre eigenen Bewertungen an die Stelle der Risikoabschätzung des Verordnungsgebers setzen könnten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.02.1998 - 11 B 5.98 - DVBl. 1998, 596). Der Verordnungsgeber hat sich in § 117 Abs. 16 StrlSchV für ein konservatives Schutzkonzept entschieden. Einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich bleibt deswegen im Wesentlichen lediglich, ob aufgrund neuerer Erkenntnisse das Schutzkonzept des Verordnungsgebers überholt ist. Dies ist weder ersichtlich noch haben die Kläger hierfür überzeugende Anhaltspunkte dargelegt. Allein der Umstand, dass das Bundesamt für Strahlenschutz in von den Klägern benannten anderen Genehmigungsverfahren anscheinend geringere Grenzwerte zugrunde gelegt hat, sagt nichts darüber aus, ob der in § 117 Abs. 16 StrlSchV durch den Verordnungsgeber festgelegte Wert nicht mehr dem Stand der Wissenschaft entspricht. Unabhängig hiervon liegen die von dem Gutachter ermittelten Störfallauswirkungen weit unterhalb des maßgeblichen Störfallplanungswertes, sodass sich die von den Klägern aufgeworfene Frage nicht entscheidungserheblich stellt.

Die von der Genehmigungsbehörde durchgeführte Störfallbetrachtung ist auch inhaltlich nicht zu beanstanden. Die Beigeladene hat mit ihren Genehmigungsunterlagen die Störfallbetrachtung des Sachverständigenbüros ISE vom 31.03.2010 vorgelegt, die von dem amtlich bestellten Sachverständigen (§ 20 AtG) und der Genehmigungsbehörde kritisch gewürdigt wurde. Die Gutachter haben im Rahmen ihrer Störfallbetrachtung sämtliche zu unterstellenden sicherheitstechnisch bedeutsamen Ereignisabläufe des Stilllegungsbetriebes und des Abbaus der kerntechnischen Anlage der Beigeladenen untersucht. Zutreffend haben die Sachverständigen für die Ermittlung der relevanten Ereignisabläufe den Stilllegungsleitfaden vom 12.08.2009 (Bundesanzeiger 2009, Nr. 162a) sowie ergänzend die Störfall-Leitlinien vom 18.10.1983 (Nr.3.33 des Handbuchs für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz) zugrunde gelegt. In Anwendung dieser Vorgaben haben die Gutachter radiologisch repräsentative Ereignisabläufe für Einwirkungen von Innen (EVI) und Einwirkungen von Außen (EVA) untersucht und sind zu der rechnerischen Prognose gelangt, dass der einzuhaltende Störfallplanungswert von 50 mSv bei Weitem - für die meisten zu

betrachtenden Szenarien um mehrere Größenordnungen - unterschritten wird. Entgegen der Auffassung der Kläger bestehen weder Ermittlungsdefizite hinsichtlich der Identifizierung der Störfallszenarien noch Bewertungsdefizite hinsichtlich der Auswirkungen der zu betrachtenden Störfälle. Die Genehmigungsbehörde durfte deshalb die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge gegen Störfälle im Sinne von § 7 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG als getroffen ansehen.

2.2.1.3.1 In rechtlich nicht zu beanstandender Weise ist die Genehmigungsbehörde zu der Erkenntnis gelangt, dass die erforderliche Schadensvorsorge gegen den Absturz von Lasten bei dem Stilllegungsbetrieb und Abbau der Anlage gewährleistet ist. In der Störfallbetrachtung des Gutachtensbüros ISE vom 31.03.2010 wurden verschiedene Absturzscenarien dargestellt und deren radiologische Auswirkungen ermittelt; die Gutachter legen überzeugend näher dar, warum die von ihnen betrachteten Absturzscenarien radiologisch repräsentativ sind. Dabei wird der Absturz eines Gussbehälters oder eines Fasses mit kontaminierten Schlämmen im Abfallbehandlungsgebäude (Bau 60), der Absturz von Lasten in den Lagergebäuden (Bau 39 und Bau 52) sowie der Absturz von anderweitigen Lasten, insbesondere auch von demontierten Großkomponenten des Primärkreislaufs, in sonstigen Gebäuden untersucht (vgl. Kapitel 3.3 Seite 26 ff. des Technischen Berichts). Damit haben die Sachverständigen im Rahmen der Störfallbetrachtung auch Szenarien betrachtet, die nach dem zutreffenden rechtlichen Ansatz der Genehmigungsbehörde nicht in Ausnutzung der 2. SAG eintreten können. So haben die Gutachter u. a. auch den Absturz von Lagerbehältern in den Gebäuden Bau 39 und 52 untersucht, obwohl die baulichen Änderungsmaßnahmen und die Nutzungsänderung dieser Gebäude zur Lagerung von Abfallgebinden nicht mit der gegenständlichen 2. SAG, sondern bereits mit der bestandskräftigen 1. SAG vom 28.08.2008 genehmigt worden sind. Den Einwendungen der Kläger gegen die Störfallbetrachtung hinsichtlich des Lastenabsturzes in den beiden Lagergebäuden Bau 39 und 52 steht deshalb bereits die Bestandskraft der 1. SAG entgegen.

Unabhängig hiervon gehen die Rügen der Kläger gegen die Störfallbetrachtung des Lastenabsturzes auch in der Sache fehl. Entgegen der Auffassung der

Kläger hat der Gutachter ISE nicht nur den Absturz eines Gussbehälters im Abfallbehandlungsgebäude (Bau 60) untersucht, sondern auch den Absturz von Lasten in den Lagergebäuden Bau 39 und 52 in den Blick genommen (vgl. Kapitel 3.3.1.2 des Technischen Berichts vom 31.03.2010, Seite 27 f.). Hinsichtlich des Absturzes eines der 200 l Rollreifenfässer, in denen in Bau 39 verpackte Betriebsabfälle gelagert werden, gelangt der Gutachter in Anbetracht der möglichen Absturzhöhen zu der Erkenntnis, dass eine Freisetzung radioaktiver Stoffe in die Raumluft nicht zu unterstellen sei. Im Hinblick auf den Absturz eines Abfallbehälters (Container, Gussbehälter) in beiden Lagergebäuden legt der Gutachter nachvollziehbar und überzeugend näher dar, dass nur mit der Freisetzung geringer Mengen radioaktiver Stoffe in den Lagerbereich zu rechnen sei; radiologisch relevante Auswirkungen auf die Umgebung seien nicht zu unterstellen. Gleichwohl untersuchte der Gutachter den Absturz eines mit metallischen radioaktiven Abfällen beladenen Containers im Bedien- und Wartebereich unter konservativen Annahmen und errechnete bei einer maximal möglichen Absturzhöhe von ca. 3,5 m eine Freisetzung radioaktiver Stoffe in die Umgebung von ca. 18 Bq. Zutreffend wenden die Kläger ein, dass bei der Freisetzungsbetrachtung von in besonderen Verfahren qualifizierten Behältern ausgegangen wird. Indes wird durch die Regelungen in der maßgeblichen 1. SAG sichergestellt, dass lediglich derartige Behälter zum Einsatz gelangen. So wird in Kapitel B.2.4.4.1 (Seite 41) der 1. SAG näher dargelegt, dass nicht an eine Landessammelstelle abzuliefernde radioaktive Abfälle in der Anlage KWO oder in externen Einrichtungen nach speziellen Verfahren in der Weise zu behandeln sind, dass physikalisch-chemisch stabile Abfallprodukte entstehen und der sichere Einschluss der radioaktiven Stoffe gewährleistet ist; die Sicherheitsanforderungen an die Zwischenlagerung schwach- und mittelradioaktiver Abfälle der einschlägigen RSK-Empfehlungen seien zu beachten. Anknüpfend hieran bestimmt die Nebenbestimmung A.III.9.2 der 2. SAG, dass bei Transporten von radioaktiven Stoffen auf dem Anlagengelände technische Sicherheitsmaßnahmen zu treffen sind, die Gefahren für Beschäftigte und die Allgemeinheit vermeiden. Dazu wird Bezug genommen auf die Genehmigungsunterlage A.II.Nr.13, also den Erläuterungsbericht Nr. 11 „Lagerung und Transport von radioaktiven Reststoffen und radioaktiven Abfällen“; dort sind Lagerung und Transport von radioaktiven Reststoffen und radioaktiven Abfällen de-

tailliert beschrieben. Ferner ist nach der Nebenbestimmung A.III.9.3 zur 2. SAG bei der Vorbehandlung und Konditionierung radioaktiver Abfälle nach den von der Aufsichtsbehörde nach § 20 AtG zugezogenen Sachverständigen geprüften Prüffolge- und Ablauplänen, die die wesentlichen Arbeits- und Prüfschritte enthalten, bzw. nach geprüften Fach- und Arbeitsanweisungen vorzugehen. Des Weiteren sehen die verbindlichen Annahmebedingungen für die beiden Lagergebäude Bau 39 und Bau 52 vor, dass die Abfallbinde bestimmte Sicherheitsanforderungen zu erfüllen haben. Durch die Gesamtheit dieser Regelungen wird hinreichend sichergestellt, dass Abfälle nur in dazu geeigneten und bestimmten Behältern zwischengelagert werden.

Zu Recht ist die Genehmigungsbehörde davon ausgegangen, dass der Absturz eines Castor-Behälters im externen Brennelementlagerbecken nicht in die Störfallbetrachtung einzubeziehen war. Auch in diesem Zusammenhang verkennen die Kläger, dass - wie oben unter 2.1.1.4 näher dargestellt - die Lagerung von Brennelementen im externen Lagerbecken nicht Genehmigungsinhalt der 2. SAG ist. Die von den Klägern beanstandeten Hebeeinrichtungen werden ebenfalls nicht durch die 2. SAG legalisiert und sind deshalb in diesem Verfahren nicht zu betrachten. Zutreffend dürfte die Beigeladene im Übrigen darauf hinweisen, dass die Hebeeinrichtungen im Notstandsgebäude nach den erhöhten Anforderungen der KTA-Regeln ausgelegt sind und deshalb die Wahrscheinlichkeit eines katastrophalen Versagens dieser Einrichtungen soweit reduziert ist, dass das verbleibende Risiko in willkürfreier Weise dem Restrisiko zugeordnet werden durfte.

2.2.1.3.2 Die Genehmigungsbehörde durfte von Rechts wegen davon ausgehen, dass die erforderliche Schadensvorsorge gegen Erdbeben getroffen ist. Die Kläger machen in diesem Zusammenhang geltend, die Erdbebensicherheit des Notstandsgebäudes und des dortigen Brennelementlagerbeckens sei im Verfahren zur Erteilung der 2. SAG nicht nachgewiesen worden. Die im Genehmigungsverfahren erfolgte Bezugnahme auf frühere Untersuchungen sei im Hinblick auf die inzwischen eingetretenen Änderungen nicht ausreichend; auch bezüglich der Restanlage sei anzunehmen, dass keine neuen Betrachtungen zum Bemessungserdbeben vorgenommen worden seien. Ferner habe die Ge-

nehmungsbehörde die Möglichkeit eines Folgebrandes nach einem Erdbeben nicht untersucht.

Die Bedenken der Kläger hinsichtlich der Erdbebensicherheit beziehen sich demnach überwiegend auf die Brennstofflagerung im externen Notstandsgebäude. Ob dieses ausreichend gegen Erdbeben ausgelegt ist, ist für die Rechtmäßigkeit der 2. SAG jedoch ohne Belang, da durch diese - wie wiederholt dargelegt - weder Errichtung noch Betrieb des Notstandsgebäudes und des dortigen Brennelementlagerbeckens legalisiert werden. Zutreffend weist die Beigeladene im Übrigen darauf hin, dass eine Stilllegungs- und Abbaugenehmigung den tatsächlich vorhandenen technischen Zustand eines Kernkraftwerks in den Blick nimmt. Ob diese Anlage auch nach derzeitigem Erkenntnisstand ausreichend gegen Erdbeben ausgelegt ist, ist für die Rechtmäßigkeit einer Abbaugenehmigung ohne Belang. Die Erdbebensicherheit ist bei Erteilung der 2. SAG nur insoweit zu untersuchen, als konkrete Anforderungen an die genehmigten Abbauarbeiten oder des geänderten Stilllegungsreglements zu erfüllen sind. Unabhängig hiervon hat das Gutachtensbüro ISE in seinem technischen Bericht vom 31.03.2010 den „Störfall Erdbeben“ betrachtet und als radiologisch repräsentative Ereignisse das Leerlaufen des Abwasserverdampfers in Bau 2, das Auslaufen von Verdampferkonzentraten im Abfallbehandlungsgebäude sowie den Einsturz der Lagergebäude (Bau 39 und 52) zu Beginn und Ende des Vorhabens betrachtet. Die Gutachter gelangen dabei zu einem maximalen Wert der effektiven Dosis von 0,17 mSv bei einem Erdbeben gegen Ende des Vorhabens; dieser Wert liegt rund drei Größenordnungen unter dem Störfallplanungswert von 50 mSv. Da der Gutachter damit die im Gestattungsumfang der 2. SAG maximal zu gegenwärtigen Erdbebenauswirkungen zugrunde gelegt und den Einsturz der relevanten Lagergebäude unterstellt hat, stellt sich die von den Klägern aufgeworfenen Problematik des Bemessungserdbebens nicht.

2.2.1.3.3 Entgegen der Auffassung der Kläger ist auch die erforderliche Schadensvorsorge gegen den zufälligen Absturz eines schnell fliegenden Militärflugzeuges getroffen worden.

Die Kläger kritisieren die Störfallbetrachtung zur 2. SAG im Hinblick auf den Absturz eines schnell fliegenden Militärflugzeugs und machen geltend, die dort zugrunde gelegten Ermittlungen zur Absturzwahrscheinlichkeit für ein Militärflugzeug aus dem Jahre 2000 seien im Hinblick auf die veränderte Sicherheitslage nicht mehr hinreichend belastbar. Der Absturz eines schnell fliegenden Militärflugzeugs könne in Anbetracht der Konflikte im Kosovo und Afghanistan und der deutschen Reaktion hierauf nicht mehr ohne Weiteres dem Restrisiko zugeordnet werden. Die Konservativität der vom Gutachter angenommenen Randbedingungen sei den Unterlagen nicht zu entnehmen; nicht nachvollziehbar sei, warum der Gutachter bei seinem Störfallszenario mit Brand geringere Auswirkungen annehme als bei einem Absturz ohne Brand.

Das Szenario zufälliger Absturz eines schnell fliegenden Militärflugzeugs wird in der 2. SAG nicht erneut betrachtet. Vielmehr nimmt die Begründung der streitgegenständlichen Genehmigung (B.I.3.3.5, S. 48) im Wesentlichen lediglich auf die entsprechenden Ausführungen in der 1. SAG und das dort bewertete Störfallszenario Bezug. In der 1. SAG wird der zufällige Flugzeugabsturz unter B.II.4.3.9 (S. 99 f.) abgehandelt. Die Genehmigungsbehörde geht davon aus, dass das Risiko eines Flugzeugabsturzes schon für den Leistungsbetrieb der Anlage als vernachlässigbar gering zu bewerten sei. Der unter konservativen Annahmen ermittelte Wert für die Absturzhäufigkeit einer schnell fliegenden Militärmaschine bestätige die Einstufung als sehr seltenes Ereignis; dies gelte auch für die Stilllegung und den Abbau. Die Lage des Kernkraftwerkes und die Wirkung vorgelagerter Gebäude verminderten zudem die Wahrscheinlichkeit, dass ein relevantes Gebäude der Anlage KWO getroffen werde. Unabhängig hiervon weise insbesondere das Notstandsgebäude, in dem die bestrahlten Brennelemente bis zu ihrem Abtransport gelagert würden, eine Auslegung gegen Flugzeugabsturz auf. Weiterhin sei der Flugzeugabsturz auf die bestehenden Lagergebäude (Bau 39 und 52) untersucht worden, in denen die beim Abbau der Anlage anfallenden radioaktiven Reststoffe gelagert werden sollten. Die radiologische Belastung der Umgebung infolge des auslegungsüberschreitenden Ereignisses Flugzeugabsturz wird von der Genehmigungsbehörde als so niedrig bewertet, dass weitere Maßnahmen zur Minimierung der radiologischen Auswirkungen auf die Bevölkerung in der Umgebung nicht er-

forderlich seien. In den von der Störfallbetrachtung vom 31.03.2010 in Bezug genommenen früheren Untersuchungen wird von einer Absturzhäufigkeit einer schnell fliegenden Militärmaschine auf die relevanten Gebäude am Standort (insbesondere das Notstandsgebäude) von kleiner als $4 * 10^{-8} \text{ a}^{-1}$ ausgegangen. Ferner wurden die Auswirkungen eines Absturzes einer Militärmaschine mit vollem und leerem Tank (mit und ohne Brand) auf die Lagergebäude Bau 39 und 52 zu Beginn und Ende des Abbauvorhabens untersucht. Der dabei maximal ermittelte Wert für die effektive Dosis betrug am Anlagenzaun ca. 9,5 mSv und wurde für den Absturz einer Militärmaschine mit leerem Tank auf das Lagergebäude Bau 39 ermittelt; beim Absturz einer Militärmaschine mit vollem Tank auf dieses Gebäude wurde ein Wert für die effektive Dosis am Anlagenzaun von 7,8 mSv ermittelt (vgl. den auf S. 68 der Störfallbetrachtung wiedergegebenen Bericht der Brenk Systemplanung „Radiologische Auswirkungen eines unterstellten Absturzes eines Militärflugzeugs auf die Lagergebäude ...“).

Keiner abschließenden Klärung bedarf in diesem Zusammenhang, ob der Beklagte das Szenario des zufälligen Absturzes einer schnell fliegenden Militärmaschine willkürfrei und ohne Verstoß gegen Ermittlungs- und Bewertungsfehler dem Restrisiko zuordnen durfte. Unzutreffend dürfte jedenfalls der in der 2. SAG (Begründung S. 48) wohl vertretene Standpunkt sein, auslegungsüberschreitende Ereignisse seien in jedem Fall dem Restrisiko zuzuordnen und weitere Minimierungsmaßnahmen hierfür nicht erforderlich. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 10.04.2008 - 7 C 39.07 - a.a.O.) ist der Drittschutz nicht auf die erforderliche Schadensvorsorge gegen Auslegungsstörfälle beschränkt. Das deterministische Konzept der Auslegungsstörfälle (§ 49 Abs. 1 StrlSchV) regelt nur die Schadensvorsorge gegen - radiologisch relevante - Störfälle und schließt damit die erforderliche Vorsorge gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse nicht aus. Die erforderliche Schadensvorsorge im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG beschränkt sich nicht auf Auslegungsstörfälle (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.01.1989 - 7 C 31.87 - a.a.O.). Dabei sind jedoch auch hinsichtlich des Störfallszenarios eines zufälligen Flugzeugabsturzes weder die Brennelementlagerung im Notstandsgebäude noch die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle in den Lagergebäuden Bau 39 und 52 in den Blick zu nehmen, da diese nicht vom Genehmigungsumfang

der 2. SAG umfasst sind. In überzeugender Weise hat der Gutachter des TÜV Süd H. in der mündlichen Verhandlung näher erläutert, warum bei dem Absturz einer Militärmaschine mit leerem Tank auf das Lagergebäude 39 eine effektive Dosis von 9,5 mSV und mithin ein höherer Wert als bei dem Absturz einer Maschine mit vollem Tank ermittelt worden ist. Der Gutachter hat dies in jeder Hinsicht nachvollziehbar und überzeugend damit erklärt, dass bei dem Absturz eines Flugzeuges mit vollem Tank zwar ein zusätzlicher thermischer Antrieb entstehe, dieser jedoch zu einer weiträumigeren Verteilung des Quellterms führe; an den maßgeblichen Beurteilungspunkten trete daher eine geringere Dosisleistung auf. Damit hat der Gutachter die Einwände der Kläger, wonach regelmäßig ein Störfall mit Brand wegen des damit einhergehenden Eintrags einer zusätzlichen thermischen Last zu einem zusätzlichen Freisetzungsantrieb und damit zu höheren Belastungen führe, in überzeugender Weise widerlegt. Der von den Klägern beauftragte Gutachter Dipl-Phys. N. hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass diese Ausführungen des amtlich bestellten Gutachters aus physikalischer Sicht überzeugend seien.

2.2.2 Zu Recht ist die Genehmigungsbehörde auch davon ausgegangen, dass der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG i.V.m. § 7 Abs. 3 Satz 2 AtG zu Gunsten der Kläger gegeben ist.

In der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG auch dem Schutz individueller Rechte eines in der Nähe einer kerntechnischen Anlage wohnenden Drittbetroffenen gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter dient, sofern diese nicht dem Bereich des Restrisikos zuzuordnen sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 10.04.2008 - 7 C 39.07 - a.a.O.; sowie vom 22.03.2012 - 7 C 1.11 - a.a.O.). Zutreffend weisen die Kläger ferner in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die von ihnen befürchteten Anschläge auf eine atomrechtliche Anlage als Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG anzusehen sind. Die Begriffe der „Störmaßnahmen“ und „sonstige(n) Einwirkungen Dritter“ sind denkbar weit gefasst, um entsprechend dem Gebot des dynamischen Grundrechtsschutzes auch gegenüber neuen Bedrohungsformen durch

Handeln Dritter den erforderlichen Schutz bei atomrechtlichen Anlagen zu gewährleisten. Der Tatbestand schließt deshalb den Schutz vor Terror- und Sabotageakten sowie anderen Gefahren beispielsweise aus einem Flugzeugabsturz oder aus dem Transport gefährlicher Güter auf an der Anlage vorbeiführenden Verkehrswegen ein (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.01.1989 - 7 C 31.87 - a.a.O.). Auch ist der nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erforderliche Drittschutz gegen Störeinwirkungen von außen nicht auf die erforderliche Vorsorge gegen Auslegungsstörfälle beschränkt (vgl. näher Urteil vom 10.04.2008 - 7 C 39.07 - a.a.O.).

Die Kläger sehen vor allem den erforderlichen Schutz gegen die Einwirkung Dritter durch den gezielten Absturz eines großen Verkehrsflugzeugs auf das externe Brennelementlager im Notstandsgebäude (dazu unter 2.2.2.1) als auch auf die Restanlage (dazu unter 2.2.2.2) als nicht gewährleistet an. Sie beanstanden in diesem Zusammenhang, dass im Verfahren zur Erteilung der 2. SAG keine eigene Störfallbetrachtung hinsichtlich des Absturzes eines großen Verkehrsflugzeuges, insbesondere eines Airbus A 380, auf das Notstandsgebäude vorgenommen worden sei. Der 2. SAG sei lediglich zu entnehmen, dass ein gezielter Flugzeugabsturz auf das Reaktorgebäude unterstellt werde; aus der Genehmigung sei jedoch nicht ersichtlich, von welchem Radioaktivitätsinventar im Reaktorgebäude für den Zeitpunkt des Absturzes ausgegangen werde sowie welcher Flugzeugtyp betrachtet und welche Lastannahmen getroffen worden seien. Der gezielte Flugzeugabsturz gehöre nicht zum Restrisiko; er müsse nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 22.03.2012 - 7 C 1.11 - a.a.O.) auch für den Airbus A 380 zugrunde gelegt werden.

2.2.2.1 Ohne Erfolg berufen sich die Kläger auf das Störfallszenario des gezielten Absturzes eines großen Verkehrsflugzeugs auf das externe Brennelementlager im Notstandsgebäude (Bau 37). Im Ansatz zutreffend weisen die Kläger darauf hin, dass die Genehmigungsbehörde dieses Szenario vor Erteilung der 2. SAG nicht erneut betrachtet hat (vgl. Genehmigungsbegründung S. 49). Indes ist diese Vorgehensweise der Genehmigungsbehörde rechtlich nicht zu beanstanden. Dies folgt bereits daraus, dass die Errichtung und der Betrieb

des externen Brennelementlagers im Notstandsgebäude - wie oben unter 2.1.1.4 im Einzelnen dargestellt - nicht Regelungsgegenstand der 2. SAG ist. Vielmehr wurde die Errichtung und der Betrieb der externen Brennelementlagerung im Notstandsgebäude mit bestandskräftiger Genehmigung vom 26.10.1998 gestattet. Mit der 1. SAG vom 28.08.2008 wurde die externe Brennelementlagerung in den Stilllegungsbetrieb einbezogen und das Stilllegungs- bzw. Betriebsreglement der Lagerung neu geregelt. Die 2. SAG enthält im Hinblick auf die externe Brennelementlagerung nach ihrem eindeutigen Tenor und der von der Behörde gegebenen Begründung dagegen nur eine gegenständlich beschränkte Änderung des Stilllegungsbetriebs, nicht jedoch eine umfassende und neue Regelung. Bereits aus Gründen der Bestandskraftpräklusion können die Kläger deshalb der 2. SAG nicht entgegenhalten, dass der erforderliche Schutz gegen Einwirkungen Dritter durch den gezielten Absturz einer großen Verkehrsmaschine auf das externe Brennelementlagerbecken nicht gewährleistet sei.

Im Übrigen könnten die Kläger selbst dann, wenn die 2. SAG eine umfassende Neuregelung des Stilllegungsbetriebes des externen Brennelementlagers enthielte, die Rechtmäßigkeit der 2. SAG nicht mit der Erwägung in Zweifel ziehen, Vorsorge gegen die Auswirkungen eines gezielten Flugzeugabsturzes sei nicht hinreichend getroffen worden. Dem steht die bestandskräftige Genehmigung vom 26.10.1998 entgegen, mit der u.a. der Einbau von Brennelementlagergestellen in das externe Brennelementlagerbecken im Notstandsgebäude genehmigt wurde. Insofern liegt eine bestandskräftige Errichtungsgenehmigung für ein dauerhaftes Lagerbecken im Notstandsgebäude vor. Eine Errichtungsgenehmigung enthält nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die verbindliche Feststellung, dass eine genehmigungskonform errichtete Anlage die atomrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt (vgl. BVerwG, Urteile vom 22.01.1997 - 11 C 7.95 - a.a.O.; sowie vom 07.06.1991 - 7 C 43.90 - a.a.O.). Bei Erteilung einer nachfolgenden Betriebsgenehmigung ist insbesondere auch die Genehmigungsvoraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG nur noch bezüglich des Betriebsreglements zu prüfen, nicht jedoch bezüglich der früher bestandskräftig genehmigten Errichtung. Mit der Betriebsgenehmigung wird die Genehmigungsfrage neu lediglich im Hinblick auf den Be-

trieb aufgeworfen. Nur in diesem Umfang können Drittbetroffene mit einer gegen die Betriebsgenehmigung gerichteten Anfechtungsklage Ermittlungs- und Bewertungsdefizite im Bereich der Schadensvorsorge bzw. dem Schutz vor Einwirkungen Dritter rügen. Für den Drittschutz folgt hieraus insbesondere auch, dass die Betriebsgenehmigung nicht mehr mit materiell-rechtlichen Einwendungen bekämpft werden kann, die thematisch zum Regelungsgehalt einer früheren Errichtungsgenehmigung gehören; solchen Einwendungen ist vielmehr lediglich nach Maßgabe des § 17 AtG im aufsichtlichen Verfahren Rechnung zu tragen. Dies gilt selbst dann, wenn von den Drittbetroffenen Einwendungen aufgrund einer veränderten Sachlage geltend gemacht werden, die erst nach Erlass der vorangegangenen Errichtungsgenehmigung entstanden sind. Auch eine derartige Sachverhaltsänderung kann lediglich Anlass zum aufsichtlichen Einschreiten auf der Grundlage von § 17 AtG bieten, nicht jedoch einredeweise einer Betriebsgenehmigung entgegengehalten werden (vgl. hierzu ausführlich BVerwG, Urteil vom 22.01.1997 - 11 C 7.95 -a.a.O.). Bereits aus diesem Verhältnis von bestandskräftig gewordener Errichtungs- zu der hier in Rede stehenden Betriebsgenehmigung folgt, dass die Kläger diese nur mit der Einwendung bekämpfen können, die erforderliche Vorsorge gegen Einwirkungen Dritter im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG sei insoweit nicht gewährleistet, als die Genehmigungsfrage hinsichtlich der Errichtung gerade durch die Änderung des Betriebsreglements neu aufgeworfen wird. Dies wird jedoch von den Klägern nicht behauptet und ist auch fernliegend. Vielmehr machen die Kläger im Kern geltend, das externe Brennelementlager im Notstandsgebäude sei konstruktiv nicht gegen die Folgen eines gezielten Flugzeugabsturzes ausgelegt. Der Einwand bezieht sich auf die generelle bauliche Eignung des Lagergebäudes, nicht jedoch auf Fragen des (geänderten) Betriebsreglements.

Lediglich zur Ergänzung wird darauf hingewiesen, dass der Beklagte vor Erteilung der 1. SAG die Frage eines gezielten Flugzeugabsturzes im Hinblick auf § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG geprüft hat (vgl. hierzu B.II.4.5 S. 111 f. der 1. SAG). Die Genehmigungsbehörde gelangte dabei nach Auswertung der Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden zu dem Ergebnis, dass nach dem Maßstab der praktischen Vernunft ein absichtlich herbeigeführter Flugzeugabsturz auf eine Anlage, die den Leistungsbetrieb eingestellt habe und offensichtlich keinen beson-

deren Symbolwert und kein hohes Gefährdungspotenzial mehr aufweise, nicht zu unterstellen sei; sie hat deshalb dieses Szenario dem Restrisiko zugeordnet. Dahingestellt kann bleiben, ob diese Betrachtung auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch vertretbar ist; zutreffend weisen die Kläger insoweit darauf hin, dass nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das Szenario „gezielter Flugzeugabsturz“ in Verfahren zur Erteilung einer Errichtungsgenehmigung nicht dem Restrisiko, sondern dem Bereich der Schadensvorsorge zuzuordnen ist (BVerwG, Urteil vom 22.03.2012 - 7 C 1.11 - a.a.O.). Die Genehmigungsbehörde hat unabhängig hiervon die von der Betreiberin vorgelegte Abschätzung der radiologischen Folgen eines absichtlich herbeigeführten Flugzeugabsturzes für den Nachbarbetrieb bewertet und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass dabei sowohl der Eingreifrichtwert für Evakuierungsmaßnahmen in Höhe von 100 mSv als auch der Eingreifrichtwert für Umsiedlungen gemäß ICRP 63 und SSK eingehalten wird. Nach dem Vortrag der Beigeladenen wurden bei dieser Untersuchung als im Hinblick auf das Aktivitätsinventar relevante Gebäude das externe Brennelementlager im Notstandsgebäude, das Reaktorhilfsanlagegebäude, das Abfallbehandlungsgebäude sowie die Lagergebäude Bau 39 und 52 betrachtet. Da die Ergebnisse der Untersuchungen der Beigeladenen dem Beklagten als Verschlussache übersandt worden und nicht zu der Genehmigungsakte gelangt sind, kann freilich nicht nachvollzogen werden, von welchen konkreten Lastnahmen diese Prognose ausgeht und ob sie hinreichend konservativ erfolgt ist.

Das Abstellen auf den Eingreifrichtwert für Evakuierungsmaßnahmen nach Katastrophenschutzgrundsätzen dürfte rechtlich nicht zu beanstanden sein. Jedenfalls sind die in Rede stehenden Szenarien terroristischer Anschläge durch einen gezielten Flugzeugabsturz nach geltendem Recht nicht dem Bereich der auslegungsbestimmenden Störfälle zuzurechnen. Infolge dessen ist die erforderliche Schadensvorsorge nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hier nicht nach den Störfallplanungswerten zu bemessen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24.08.2006 - 7 B 38.06 - Buchholz 451.171 § 9a AtG Nr. 1). Der in § 49 Abs. 1 StrlSchV für den Anwendungsbereich dieser Vorschrift verwendete Begriff des Störfalls ist in § 3 Abs. 1 Nr. 28 Satz 1 StrlSchV als Ereignisablauf definiert, bei dessen Eintreten der Betrieb der Anlage oder

die Tätigkeit aus sicherheitstechnischen Gründen nicht fortgeführt werden kann und für den die Anlage auszulegen ist oder für den bei der Tätigkeit vorsorglich Schutzvorkehrungen vorgesehen sind. Damit knüpft die Vorschrift der Sache nach an die Störfall-Leitlinien vom 18.10.1983 an, deren Gegenstand die Schadensvorsorge im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG ist, nicht dagegen näher bestimmte andere Ereignisse, wie etwa Szenarien infolge gezielten Flugzeugabsturzes, die wegen ihres geringen Risikos keine Auslegungsstörfälle mehr sind. Bei der gebotenen Konkretisierung des Rechtsbegriffs des erforderlichen Schutzes gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG muss deshalb das allgemeine Schutzziel maßgeblich sein, dass eine Gefährdung von Leben und Gesundheit infolge erheblicher Direktstrahlung oder infolge der Freisetzung einer erheblichen Menge radioaktiver Stoffe verhindert werden muss. Als Orientierungsmaßstab kommen daher die Radiologischen Grundlagen für Entscheidungen über Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung bei unfallbedingten Freisetzungen von Radionuklid, verabschiedet von der Strahlenschutzkommission am 17./18.12.1998, in Betracht (vgl. hierzu näher Bay.VGH, Urteil vom 09.01.2006 - 22 A 04.40010 u.a. - juris). Der von der Genehmigungsbehörde herangezogene Eingreifrichtwert für Evakuierungsmaßnahmen in Höhe von 100 mSv bei einem Integrationszeitraum von sieben Tagen ist daher rechtlich nicht zu beanstanden. Zutreffend hat die Beigeladene darüber hinaus bei ihrer Betrachtung auch die Eingreifrichtwerte im Hinblick auf die Umsiedlung nach den „Rahmenempfehlungen für den Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen“ herangezogen (vgl. zu dieser Notwendigkeit OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 19.06.2013 - 4 KS 3/08 - NordÖR 2014, 67) und deren Unterschreitung festgestellt.

2.2.2.2 Zu Recht durfte die Genehmigungsbehörde auch die erforderliche Schadensvorsorge gegen den gezielten Absturz eines großen Verkehrsflugzeugs auf die Restanlage für getroffen ansehen. Dabei sind ähnliche Erwägungen wie oben unter 2.2.1.3.2 hinsichtlich der Erdbebensicherheit der Anlage maßgeblich. Die gegenständliche 2. SAG nimmt das Kernkraftwerk in den Blick, wie es aufgrund der bestandskräftigen Genehmigungen errichtet und tatsächlich vorhanden ist. Für die Rechtmäßigkeit der Stilllegungs- und Abbaugenehmigung ist deshalb ohne Belang, ob dieses Kernkraftwerk auch nach heuti-

gem Erkenntnisstand die Voraussetzungen für eine Errichtungsgenehmigung unter dem Gesichtspunkt des gezielten Flugzeugabsturzes erfüllt. Das Szenario „gezielter Flugzeugabsturz“ ist für die Rechtmäßigkeit der 2. SAG nur insoweit von Bedeutung, als es spezielle Anforderungen an das Betriebsreglement oder den Abbau von Anlagenteilen stellt, die durch die gegenständliche Genehmigung legalisiert werden. Für das Bestehen derartiger spezifischer Anforderungen im Hinblick auf die Gefahr eines gezielten Flugzeugabsturzes ist jedoch nichts ersichtlich noch von den Klägern vorgetragen. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass bei Betrachtung eines gezielten Flugzeugabsturzes auf die Restanlage unter Ausklammerung des externen Brennelementlagerbeckens der nach dem oben Gesagten maßgebliche Eingreifrichtwert für Evakuierungsmaßnahmen in Höhe von 100 mSv bei einem Integrationszeitraum von sieben Tagen bzw. die Eingreifrichtwerte im Hinblick auf Umsiedlungsmaßnahmen unterschritten werden. Dies folgt bereits daraus, dass nach der von der Beigeladenen gefertigten radiologischen Charakterisierung sich ein ganz erheblicher Teil des Gesamtaktivitätsinventars (ca. 99 %) in den bestrahlten 342 Brennelementen befindet, die derzeit im externen Lagerbecken im Notstandsgebäude aufbewahrt werden. Auch muss in diesem Zusammenhang konsequenterweise das in den Lagergebäuden Bau 39 und 52 befindliche Aktivitätsinventar außer Betracht bleiben, da diese Lagerung nach dem unter 2.2.1.3.1 Ausgeführten nicht vom Gestattungsumfang der 2. SAG umfasst ist.

Nach alledem durfte die Genehmigungsbehörde den erforderlichen Schutz vor Schäden im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG von Rechts wegen als gegeben ansehen.

2.2.3 Die Klage kann nicht mit Erfolg auf die behauptete fehlende Entsorgungsvorsorge (dazu unter 2.2.3.1) oder die unterbliebene Freigabeentscheidung gemäß § 29 StrlSchV (dazu unter 2.2.3.2) gestützt werden.

2.2.3.1 Ohne Erfolg machen die Kläger der Sache nach geltend, der erforderliche Entsorgungsnachweis für die in der Anlage noch vorhandenen Brennelemente sei von der Beigeladenen nicht geführt worden. Die Kläger bringen in

diesem Zusammenhang vor, die 2. SAG legalisiere die weitere Lagerung der Brennelemente in dem externen Becken des Notstandsgebäudes; die Beigeladene habe nicht den erforderlichen Nachweis - etwa durch eine sog. Kalthandhabung - geführt, dass die Brennelemente direkt aus dem Nasslager in das geplante Standorttrockenlager verbracht werden könnten. Dabei machen die Kläger mit diesem Vorbringen ein „anlagenimmanentes“ Entsorgungsrisiko geltend, das grundsätzlich als Klagegrund anerkannt ist (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 22.10.1987 - 7 C 4.85 - a.a.O.). Die diesem Vorbringen zugrunde liegende Annahme, die 2. SAG genehmige die Lagerung der bestrahlten Brennelemente in dem externen Becken, trifft jedoch - wie wiederholt dargelegt - nicht zu. Vielmehr wird durch die 2. SAG lediglich das Betriebsreglement des externen Brennelementlagerbeckens in Einzelheiten modifiziert, ohne dieses freilich umfassend und erneut zu legalisieren. Der von den Klägern aufgeworfene Frage nach der Auslagerungsmöglichkeit der Brennelemente war deshalb vor Erteilung der bestandskräftigen Änderungsgenehmigung zur 1. SAG vom 21.04.2010 nachzugehen, mit der die Errichtung der neuen Materialschleuse zum Reaktorgebäude genehmigt wurde. Der Beklagte hat in Übereinstimmung hiermit vor Erteilung der Errichtungsgenehmigung vom 21.04.2010 sachverständig beraten geprüft, ob der Abtransport der Brennelemente aus dem externen Brennelementlager technisch möglich ist und keine Notwendigkeit für den Rücktransport in das interne Brennelementlagerbecken besteht. Aufgrund der Bestandskraft der Änderungsgenehmigung vom 21.04.2010 können die Kläger mithin nicht mehr geltend machen, dass ein Abtransport der Brennelemente aus dem externen Brennelementlagerbecken nicht gefahrlos möglich sei.

2.2.3.2 Ohne Erfolg rügen die Kläger, die angegriffene 2. SAG sei bereits deshalb rechtswidrig, weil sie die nach § 29 StrlSchV notwendige Freigabeentscheidung für radioaktive Reststoffe nicht enthalte. Die Freigaberegelerung werde für KWO nicht - wie in anderen Stilllegungsverfahren üblich - im Rahmen der Stilllegungsgenehmigung vorgenommen, sondern einem separaten Verfahren vorbehalten. Damit werde den Klägern die Möglichkeit genommen, ihre potentielle Betroffenheit prüfen zu können. Die Freigabeentscheidung könne die Anwohner indes direkt betreffen, soweit sie mit den in den konventionellen Stoffkreislauf abgegebenen radioaktiven Stoffen in Kontakt kämen.

Zutreffend weisen die Kläger darauf hin, dass die Freigabe gemäß § 29 StrlSchV nicht in der gegenständlichen Genehmigung erfolgt. Vielmehr enthält die 2. SAG unter Kapitel D.2.1 (Seite 54) den Hinweis, dass in ihr nicht die Freigabe nach § 29 StrlSchV geregelt werde; die Freigabe sowie das Freigabeverfahren werde gemäß § 29 Abs. 4 StrlSchV in gesonderten Bescheiden des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg geregelt. Gegen diese Verfahrensweise ist nichts zu erinnern. Gemäß § 29 Abs. 4 StrlSchV kann die zuständige Behörde in einer Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG oder in einem gesonderten Bescheid das Verfahren zur Erfüllung der Anforderungen nach § 29 Abs. 2 Satz 2 und 3 sowie zur Feststellung nach § 29 Abs. 3 StrlSchV festlegen. Es besteht mithin keine rechtliche Verpflichtung, dieses Verfahren in der Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG festzulegen. Der Beklagte hat von der in § 29 Abs. 4 StrlSchV gesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Freigabe nicht in der Stilllegungs-genehmigung, sondern in besonderen Bescheiden zu regeln. Unabhängig hiervon dürfte die Freigabe gemäß § 29 StrlSchV nicht den gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. § 7 Abs. 3 AtG drittschützenden Bereich der Schadensvorsorge, sondern die im Allgemeininteresse liegende und Individualrechte Dritter grundsätzlich nicht berührende Entsorgung betreffen (vgl. hierzu Bay.VGH, Gerichtsbescheid vom 17.08.1994 - 22 A 93.40047 - NVwZ-RR 1995, 136). Im Übrigen legen die Kläger nicht dar, inwieweit sie durch eine fehlerhafte oder unterbliebene Freigabeentscheidung in eigenen schützenswerten Belangen betroffen werden. Ihr Hinweis, sie könnten als Beschäftigte in Abfallverwertungs- oder Deponiebetrieben mit fehlerhaft freigegebenem radioaktiven Material in Betracht kommen, bleibt spekulativ.

Nach alldem erweist sich die 2. SAG auch als materiell rechtmäßig.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 S. 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtsache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4

VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Lernhart

Dr. Dürig

Paur

**Beschluss
vom 28.10.2014**

Der Streitwert des Klageverfahrens wird gemäß §§ 52 Abs. 1, 39 Abs. 1 GKG i.V.m. den Empfehlungen Nr. 6.2 und Nr. 2.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 auf 60.000,-- EUR festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Lernhart

Dr. Dürig

Paur

Ausgefertigt:

Mannheim, den 17.11.2014



Geschäftsstelle des
Verwaltungsgerichtshofs
Baden-Württemberg

Frey
Gerichtshauptsekretärin