Sicherung von Kernkraftwerken vor Terrorangriffen

Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 – 7 C 39.07

Kurzgutachten
Dr. Cornelia Ziehm

Herausgegeben und im Auftrag
von EUROSOLAR

EUROSOLAR
The European Association
for Renewable Energy

Sicherung von Kernkraftwerken vor Terrorangriffen – Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 – 7 C 39.07

Kurzgutachten

Dr. Cornelia Ziehm

Herausgegeben und im Auftrag von EUROSOLAR

Oktober 2008

1. Neue Bedrohungsszenarien

Mit den Flugzeugangriffen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington am 11. September 2001 sind bis dato nicht oder allenfalls schwer vorstellbare Bedrohungsszenarien Realität geworden. Die staatlichen Verantwortungsträger in Deutschland haben darauf mit einer Vielzahl von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung reagiert. Mit Regelungen etwa zur Vorratsdatenspeicherung und Videoüberwachung, zur Online-Durchsuchung oder dem Luftsicherheitsgesetz. Die getroffenen Maßnahmen sind regelmäßig mit erheblichen Grundrechtseinschränkungen für die Bürger verbunden. Die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen ist dabei bekanntlich wiederholt überschritten worden.[1] Die „Inkaufnahme“ teils sogar verfassungswidriger Grundrechtseingriffe zeigt allerdings, welch erheblichen Handlungsbedarf die zuständigen staatlichen Stellen zur Abwehr von Terrorangriffen in Deutschland sehen.

Umso mehr verwundert es, dass mit zumindest vergleichbarem (verfassungsgemäßen) Nachdruck nicht auch die Sicherung potenzieller Angriffsziele in Deutschland betrieben wird und wurde. Das gilt insbesondere auch im Hinblick auf Kernkraftwerke, handelt es sich bei ihnen doch unbestritten um Anlagen mit einem außergewöhnlichen Risikopotenzial.

Offensichtlich wird ein unterschiedlicher Maßstab für die Durchsetzung von Maßnahmen zum Schutz vor Terrorangriffen angelegt, je nachdem, ob es um Einschränkungen der Grundrechte einzelner Bürger oder aber um solche der Kernkraftwerksbetreiber geht. Nur mit einer Kombination von verstärkter Aufklärung und Enttarnung möglicher Terroristen einerseits und konzeptionellen Überlegungen

[1] Vgl. etwa Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 11. März 2008 – 1 BvR 256/08 (Vorratsdatenspeicherung); Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 (automatisierte Erfassung von Kfz-Kennzeichen); Urteil vom 27. Februar 2008 – 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 (Online-Durchsuchung); Urteil vom 15. Februar 2006 – 1 BvR 357/05 (Luftsicherheitsgesetz).

zur Sicherung von möglichen Angriffszielen andererseits wird sich indes überhaupt eine hinreichende Sicherheit vor Terroranschlägen gewährleisten lassen.

Die Kernkraftwerke in Deutschland sind nicht gegen Terrorangriffe in Form gezielter Flugzeugabstürze mit Passagiermaschinen gesichert. Das gilt in besonderer Weise für die älteren der 17 noch in Betrieb befindlichen Anlagen (2.). Eine ausreichende Sicherung der Kernkraftwerke ist auch nicht durch außerhalb der Anlagen erfolgte Maßnahmen, insbesondere auch nicht durch ein Vernebelungskonzept, gewährleistet (3.). Terroristische Anschläge auf Kernkraftwerke etwa durch gezielte Flugzeugabstürze oder mit panzerbrechenden Waffen können aber nicht mehr „praktisch ausgeschlossen“ werden (4.).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 10. April 2008 - 7 C 39.07 – höchstrichterlich bestätigt, dass auch die Kernkraftwerksbetreiber verpflichtet sind, ihrerseits Maßnahmen zu ergreifen, um im Fall eines terroristischen Anschlags auf ein Kernkraftwerk den erforderlichen Schutz der Bevölkerung bestmöglich zu gewährleisten.[2] Die Anlagenbetreiber können sich danach nicht länger unter Verweis auf die staatliche Pflicht zur Terrorabwehr ihrer Verantwortung entziehen (5.). Terroristische Angriffe sind – wie das Bundesverwaltungsgericht weiter feststellt - entgegen der zum Teil in den Ländern vertretenen Auffassung auch nicht generell dem Bereich des Restrisikos und Schutzmaßnahmen gegen Terroranschläge nicht generell dem Bereich der Restrisikominimierung zuzuordnen (6.). Drittbetroffene Anwohner von Kernkraftwerken können, gegebenenfalls auch gerichtlich, überprüfen lassen, ob die erforderliche Schadensvorsorge gegen Terroranschläge tatsächlich gewährleistet ist. Ihnen steht, so das Bundesverwaltungsgericht, ein entsprechender Schutzanspruch zur Seite (7.).

Der Bund ist jetzt faktisch gezwungen, von seiner in § 12 Abs. 1 Nr. 10 AtG eröffneten Verordnungsermächtigung Gebrauch zu machen, um bundesweit einheitliche und verbindliche Maßstäbe für die Schadensvorsorge gegen Terrorangriffe auf Kernkraftwerke festzulegen (8.). Außerdem sind die Atomaufsichtsbehörden gehalten, nunmehr endlich ihrer Verpflichtung nachzukommen, die Verantwortung der Kernkraftwerksbetreiber zur Sicherung der

[2] BVerwG, ZUR 2008 , 363 ff., mit einer Anmerkung der Verfasserin.

Kernkraftwerke vor Terrorangriffen durchzusetzen. Den Atomaufsichtsbehörden steht dafür die Anordnung entsprechender nachträglicher Auflagen gemäß § 17 Abs. 1 S. 3 AtG oder der Widerruf der Betriebsgenehmigungen nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG wegen Wegfalls einer Genehmigungsvoraussetzung zur Verfügung (9.).

Insbesondere für die älteren Kernkraftwerke ist dabei im Rahmen der gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung das Folgende bedeutsam: Mit dem Widerruf der Betriebsgenehmigungen für die Altreaktoren ließe sich einerseits ein maßgeblicher Sicherheitsgewinn für die Bevölkerung in Deutschland erreichen, während andererseits die Betriebsgenehmigungen auf Grund der mit dem Atomkonsens zugestandenen Reststrommengen bereits in den unmittelbar kommenden Jahren erlöschen. Außerdem ist den Anlagenbetreibern mit § 7 Abs. 1 b S. 1 AtG die Möglichkeit eröffnet, die jeweils noch verbleibende Reststrommenge auf vergleichsweise jüngere Kernkraftwerke zu übertragen. Im Hinblick auf eine etwaige Entschädigung sollte deshalb auch geprüft werden, inwieweit diese Übertragungsmöglichkeit für die älteren Kernkraftwerke trotz Genehmigungswiderrufs bestehen bleiben und insoweit als „geldwerter Vorteil“ der Anlagenbetreiber an die Stelle einer Entschädigung in Geld treten kann (10).

2. Kernkraftwerke in Deutschland nicht gegen gezielte Flugzeugabstürze mit Passagiermaschinen gesichert

Die Kernkraftwerke in Deutschland sind nicht gegen Terrorangriffe in Form gezielter Flugzeugabstürze mit Passagiermaschinen gesichert. Das gilt in besonderer Weise für die älteren der 17 noch in Betrieb befindlichen Anlagen. Die drei Siedewasserreaktoren der Baulinie 69 (Brunsbüttel, Philippsburg 1 und Isar 1) und die Druckwasserreaktoren des Typs 2 (Biblis A und B, Neckarwestheim 1 und Unterweser) weisen so geringe Wandstärken des Reaktorgebäudes auf, dass sie noch nicht einmal gegen den Absturz von Militärmaschinen vom Typ Phantom ausgelegt sind.

Die Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS) hat bereits 2002 in einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

(BMU) fünf Gruppen von Anlagenkonfigurationen mit jeweils einer Referenzanlage gebildet und auf dieser Grundlage eine Rangfolge bezüglich der Beherrschbarkeit von Schadensszenarien erstellt.[3]
Den letzten Platz nimmt dabei das Kernkraftwerk Brunsbüttel zusammen mit den Kernkraftwerken Isar 1[4] und Philippsburg 1 ein. Den vorletzten Platz belegt das – inzwischen abgeschaltete – Kernkraftwerk Obrigheim, dem das Kernkraftwerk Biblis A als vergleichbar zugeordnet wird. Bei einem Flugzeugabsturz auf das Reaktorgebäude des Kernkraftwerks Brunsbüttel (oder Isar 1 oder Philippsburg 1) geht die GRS sowohl bei großen (z.B. A 340, Boeing 747), mittleren (z.B. A 300) als auch bei kleinen Flugzeugen (z.B. A 320) für alle untersuchten Aufprallgeschwindigkeiten von einem Schadensszenario der großflächigen Zerstörung des Reaktorgebäudes und einer frühen Aktivitätsfreisetzung aus. Die Beherrschung dieses Szenarios wird von der GRS ausdrücklich als fraglich eingestuft.[5]

Entsprechendes gilt in Bezug auf das Kernkraftwerk Biblis A für große und mittlere Passagiermaschinen bei sämtlichen geprüften Aufprallgeschwindigkeiten sowie für kleinere Passagierflugzeuge bei einer Aufprallgeschwindigkeit von 175 m/s. Lediglich für den Absturz eines kleineren Passagierflugzeugs wird für eine Aufprallgeschwindigkeit von nur 100 m/s ein beherrschbarer Ereignisablauf angenommen bzw. nicht ausgeschlossen.[6]

Auch die Beherrschbarkeit des Ereignisablaufs bei Absturz eines großen Flugzeugs (z.B. A 340, Boeing 747) auf die Kernkraftwerke Biblis B, Neckarwestheim 1 oder Unterweser wird für alle geprüften Aufprallgeschwindigkeiten als fraglich angesehen. Die GRS geht auch hier von einer großflächigen Zerstörung des Reaktorgebäudes und einer frühen Aktivitätsfreisetzung aus.[7]

[3] GRS, Schutz der deutschen Kernkraftwerke vor dem Hintergrund der terroristischen Anschläge in den USA vom 11. September 2001, Zusammenfassung. Diese Zusammenfassung der im Auftrag des BMU erstellten Studie vom 27. November 2002 ist im Internet auf der Seite des BUND abrufbar unter www.bund.net/lab/reddot2/pdf/grs_gutachten.pdf.
[4] Das gilt für das Kernkraftwerk Isar 1 trotz der im Vergleich zu den Kernkraftwerken Brunsbüttel und Philippsburg 1 – geringfügig - dickeren Wandstärke.
[5] GRS, Fn. 3, S. 9.
[6] GRS, Fn. 3, S. 7; siehe auch die EUROSOLAR-Studie des Ökoinstituts, Analyse des Bedrohungspotenzials „gezielter Flugzeugabsturz“ am Beispiel der Anlage Biblis A, 2007.
[7] GRS, Fn. 3, S. 7.

Ein „erfolgreicher“ Terrorangriff auf ein Kernkraftwerk, bei dem es zu einem erheblichen Austritt von Radioaktivität käme, hätte katastrophale Auswirkungen, stellt dementsprechend die Bundesregierung 2006 in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen fest.[8]

Das Szenario eines gezielten Absturzes sehr großer, mittlerweile im Einsatz befindlicher Flugzeuge wie des A 380 ist bisher übrigens überhaupt nicht betrachtet worden.

3. Vernebelungskonzept zur Sicherung der Kernkraftwerke in Deutschland untauglich

Eine Sicherung der Kernkraftwerke gegen Terrorangriffe ist auch nicht durch außerhalb der Anlagen erfolgte Maßnahmen gewährleistet. Zwar wird seit Jahren an einem Vernebelungskonzept gearbeitet. Bislang wurde indes lediglich eine Pilotanlage mit Nebelgranaten zur Abwehr von Angriffen aus der Luft am Kernkraftwerk Grohnde installiert.[9] Ein funktionsfähiges System gibt es bis heute an keinem Kernkraftwerksstandort. Das ist wenig überraschend:

Die Vernebelungstechnik wurde zum Schutz von beweglichen militärischen Zielen entwickelt. Während der Angriff durch Vernebelung auf ein Scheinziel umgeleitet wird, soll sich das eigentliche Angriffsobjekt, beispielsweise ein Schiff oder Panzer, in Sicherheit bringen.[10] Ein Kernkraftwerk kann sich offensichtlich nicht „zurückziehen“. Auch erscheint es wenig plausibel, dass sich ein Terrorpilot, der gezielt und entsprechend vorbereitet ein Kernkraftwerk anfliegt, von Tauschkörpern ablenken lässt.[11] Das gilt erst recht in Zeiten, in denen Navigation mittels GPS (Global Positioning System) selbstverständlich ist. Die Installation eines Störsenders für GPS wurde jedoch an keinem der Kernkraftwerksstandorte realisiert, denn derartige

[8] BT-Drs. 16/1249, Antwort auf Frage 11.
[9] Für andere Kernkraftwerksstandorte laufen entsprechende Genehmigungsverfahren.
[10] Ausführlich insoweit Hirsch, Terrorgefahren und Atomkraftwerke – sieben Jahre nach dem 11. September 2001, BUND-Hintergrundpapier, September 2008; Becker, Vernebelung als Schutzmaßnahme gegen einen Flugzeugangriff, Bericht für Greenpeace Deutschland e.V., Januar 2007; Hirsch/Becker/Neumann, Terrorangriffe auf deutsche Atomkraftwerke - Bewertung der Gegenmaßnahmen, Bericht für Greenpeace Deutschland e.V., April 2004.
[11] Becker; Hirsch/Becker/Neumann, Fn. 10.

Störsender würden unter anderem zu erheblichen Gefährdungen des Luftverkehrs führen.[12] Der Versuch, eine Sicherung von Kernkraftwerken mittels Vernebelung zu gewährleisten, muss als untauglich angesehen werden.

Zudem ist spätestens mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz[13] klargestellt, dass der Abschuss eines Verkehrsflugzeugs durch staatliche Streitkräfte verfassungswidrig ist und mithin nicht integraler Bestandteil eines Sicherungskonzepts für Kernkraftwerke sein kann.

Aus dem Vorstehenden folgt: Die Kernkraftwerke in Deutschland sind nicht gegen gezielte Flugzeugabstürze mit Passagiermaschinen gesichert. Die notwendige Sicherung wird aber auch nicht durch außerhalb der Anlagen vorgenommene Maßnahmen gewährleistet. Die Aussage des Bundesinnenministers, wonach es kaum etwas gäbe, was hierzulande besser geschützt würde als Kernkraftwerke,[14] entbehrt einer Grundlage.

4. Kernkraftwerke sind potenzielle Angriffsziele

Der große kriminelle Aufwand, der mit einem terroristischen Flugzeugabsturz verbunden ist, bezog sich am 11. September 2001 keineswegs nur auf Ziele mit Symbolcharakter in den Augen terroristischer Täter (World Trade Center, Pentagon) mit der Folge, dass Kernkraftwerke als mögliche Angriffsziele im Prinzip auszuschließen sein.[15]

Vielmehr gilt es nach den Bekenntnissen zweier inhaftierter Al-Qaida-Führer als sicher, dass Kernkraftwerke in der Zielplanung von Terroristen eine Rolle spielen. Danach waren die beiden Reaktorblöcke des Kernkraftwerks Indian Point am Hudson River bereits als mögliches Ziel für den 11. September 2001 ausgewählt. Selbst einen Codenamen für einen Angriff auf das in nur 40 km Entfernung von Manhattan gelegene Kernkraftwerk gab es schon. Nur, weil die Terrorpiloten befürchteten, dass

[12] Hirsch; Becker, Fn. 10.
[13] Urteil vom 15. Februar 2006 – 1 BvR 357/05.
[14] Bundesinnenminister Schäuble im ZEIT-Interview vom 16. Juli 2008.
[15] So aber anscheinend VGH München, ZUR 2006, 427, 430.

ihr Anflug auf das Kernkraftwerk möglicherweise vorzeitig mit Flugabwehrraketen gestoppt werden könnte, wurde die Aktion „eletrical engineering“ schließlich verworfen.[16]

In der schon erwähnten Antwort der Bundesregierung von 2006[17] heißt es denn auch: „Nach Einschätzung der Sicherheitsbehörden des Bundes zum islamistischen Terrorismus ist seit den Anschlägen des 11. September 2001 davon auszugehen, dass Täter aus diesem Bereich nicht nur eine symbolische Wirkung ihrer Taten anstreben, sondern insbesondere versuchen, größtmögliche Personenschäden zu erzielen. Ein Anschlag auf kerntechnische Einrichtungen muss daher als mögliche Option angesehen und kann nicht völlig ausgeschlossen werden.“ Und der VGH München zitiert das Bundesministerium des Inneren dahingehend, dass ein herbeigeführter Flugzeugabsturz nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden könne und nicht dem Bereich des Restrisikos zuzurechnen sei.[18]

Es ist davon auszugehen, dass bei diesen Einschätzungen die Wirksamkeit der staatlicherseits getroffenen Maßnahmen zur verstärkten Aufklärung und zur Enttarnung möglicher Terroristen ebenso wie etwa die nach dem 11. September 2001 eingeführte Verriegelung des Cockpits bereits berücksichtigt sind.

Im Übrigen wurde mit der – wenn auch untauglichen - Installation der Pilotanlage mit Nebelgranaten am Kernkraftwerk Grohnde offenbar, dass die Sicherung von Kernkraftwerken vor Terrorangriffen auch konkret für erforderlich gehalten wird.

5. Auch Kernkraftwerksbetreiber in der Pflicht

Der Betreiber eines Kernkraftwerks muss nicht nur den Schutz vor Gefahren aus der Errichtung und dem Betrieb seiner Anlage nach dem Stand von Wissenschaft und Technik sicherstellen. Er muss gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG in gleicher Weise und kontinuierlich den erforderlichen Schutz vor Störmaßnahmen und sonstigen

[16] Siehe den im Auftrag des US-Administration erstellten „9/11 Commission Report“ zur Aufarbeitung der Terrorangriffe auf New York und Washington; Rosenkranz, Über die Risiken und Aussichten der Atomenergie, in: Mythos Atomkraft, hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung, 2006.
[17] BT-Drs. 16/1249, Antwort auf Frage 18.
[18] Vgl. VGH München, ZUR 2006, 427, 430.

Einwirkungen Dritter gewährleisten. Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter sind dabei alle von außen an ein Kernkraftwerk herangetragenen Einwirkungen.

Bei § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG geht es nicht nur um den Schutz eigener Rechtsgüter der Anlagenbetreiber, also um die so genannte Eigensicherung, sondern vor allem und in erster Linie um den Schutz vor den von einem Kernkraftwerk im Falle eines von außen kommenden Anschlags für die Allgemeinheit und für den Einzelnen ausgehenden Gefahren.[19]

§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG konkretisiert den in § 1 Nr. 2 AtG umschriebenen Zweck des Gesetzes, Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen und durch Kernenergie oder ionisierende Strahlen verursachte Schädigungen auszugleichen. Die Vorschrift ist gerade deswegen zukunftsoffen formuliert, um stets neue Bedrohungsformen erfassen zu können. Die Begriffe der „Störmaßnahmen“ und „sonstigen Einwirkungen Dritter“ sind denkbar weit gefasst, um entsprechend dem Gebot des dynamischen Grundrechtsrechtsschutzes[20] auch gegenüber neuen Bedrohungsformen durch Handeln Dritter den erforderlichen Schutz zu gewährleisten. Die Weite des Tatbestandes ist durch das außerordentlich hohe Risikopotenzial atomrechtlicher Anlagen für Einzelne und für die Allgemeinheit gerechtfertigt.[21]

Zu den Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG gehören daher auch Risiken aus terroristischen Anschlägen auf Kernkraftwerke etwa durch einen gezielten Flugzeugabsturz oder mit panzerbrechenden Waffen. Das hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 10. April 2008 nunmehr ausdrücklich bestätigt.[22] Es hat damit zugleich dem Versuch,[23]

[19] Vgl. Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 341.
[20] BVerfGE 49, 89, 137 – Kalkar I.
[21] BVerwG, ZUR 2008, 363, 364 unter Verweis auf BVerfGE 49, 89, 139 f.
[22] BVerwG, ZUR 2008 , 363, 364.
[23] Z.B. von Leidinger, Die Verantwortung des Betreibers für den Schutz vor Einwirkungen Dritter, DVBl 2004, 95, 98 f.; ders., Die Verantwortung des Betreibers für den Schutz vor Einwirkungen Dritter, in: 12. Atomrechtssymposium 2004, 217, 231; Pelzer, auf dem 12. Atomrechtssymposium, siehe den Diskussionsbericht von John, in: 12. Atomrechtssymposium 2004, 245 ff.; Ossenbühl, Terroristische Angriffe auf Kernkraftwerke – aus rechtlicher Sicht, NVwZ 2002, 290, 291 ff.; von Danwitz, Rechtsfragen terroristischer Angriffe auf Kernkraftwerke, 2002, S. 32; ders., Genehmigungsrechtliche Fragen terroristischer Angriffe auf Kernkraftwerke, RdE 2002, 113, 118; siehe auch OVG Lüneburg, DVBl 2006, 1044.

terroristische Anschläge auf atomrechtliche Anlagen kriegsbedingten Einwirkungen gleichzustellen und Sicherungsmaßnahmen gegen derartige Anschläge infolgedessen aus dem Regelungsbereich des Atomgesetzes auszunehmen, eine Absage erteilt.

Zwar ist die Abwehr terroristischer Gefahren vorrangig eine staatliche Aufgabe. Das schließt aber nicht die Verpflichtung des Betreibers einer atomrechtlichen Anlage aus, wegen der von der Anlage im Fall eines terroristischen Anschlags ausgehenden Gefährdungen den erforderlichen Schutz der Bevölkerung bestmöglich zu gewährleisten.[24] Es ist a priori keine staatliche Aufgabe, gefährliche Anlagen so zu errichten, dass sie unbefugten Dritten hinreichend standhalten.[25]

Darüber hinaus und vor allem wäre es offensichtlich widersprüchlich, im Hinblick auf betriebsbezogene Risiken eine bestmögliche Gefahrenvorsorge zu verlangen, bei Einwirkungen Dritter jedoch ein geringeres Vorsorgeniveau hinzunehmen, obwohl es um den Schutz desselben Rechtsgüter vor denselben erheblichen Gefahren geht.[26]

Es kann deshalb nicht zweifelhaft sein, dass der Betreiber von Anlagen mit hohem Risikopotenzial auch im Falle terroristischer Störmaßnahmen Dritter im Rahmen der gesetzlichen Eigentumsinhaltsbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zu adäquaten baulich-technischen und personell-organisatorischen Maßnahmen verpflichtet werden darf und – mit Blick auf die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG – sogar verpflichtet werden muss.[27] Die präventive und repressive staatliche Terrorbekämpfung kann die erforderlichen Schutzmaßnahmen an und in Kernkraftwerken nicht substituieren. Kernkraftwerksbetreiber können sich daher nicht länger unter Verweis auf die staatliche Pflicht zur Terrorabwehr ihrer Verantwortung entziehen.

---

[24] BVerwG, ZUR 2008 , 363, 364.

[25] Koch, Vorsorge gegen terroristische Angriffe, in: 12. Atomrechtssymposium 2004, 167, 175; Koch/John, Atomrechtliche Fragen der Sicherheit und Sicherung von Kernkraftwerken nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA, DVBl 2002, 1578, 1581 ff.; Hoffmann-Riem, Übergang der Polizeigewalt auf Private?, ZRP 1977, 277, 280.

[26] BVerwG, ZUR 2008, 363, 365; BVerwGE 81, 185, 191 – Werkschutz; VGH München, ZUR 2006, 427, 428; Huber, Die Verantwortung für den Schutz vor terroristischen Angriffen, ZUR 2004, 1, 4; Koch/John, a.a.O., S. 1581; Sendler, Nochmals: Terroristische Angriffe auf Kernkraftwerke, NVwZ 2002, 681, 682 f.

[27] VGH München, ZUR 2006, 427, 428; Koch, a.a.O., S. 175; Koch/John, a.a.O., S. 1580 f.; siehe auch Huber, Die Verantwortung für den Schutz vor terroristischen Angriffen, in: 12. Atomrechtssymposium 2004, 195, 212; ders., ZUR 2004, 1, 5.

6. Schadensvorsorge statt Restrisiko

Bei Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter handelt es sich zwar um auslegungsüberschreitende Ereignisse. Terroristische Angriffe sind deswegen jedoch nicht zugleich auch dem Bereich des Restrisikos zuzuordnen. Entsprechend sind Schutzmaßnahmen gegen Terroranschläge keineswegs generell als Restrisiko-minimierung einzustufen.[28]

Denn: Wenn schon gegen Besorgnispotenziale Vorsorgemaßnahmen erforderlich sind, können auslegungsüberschreitende Ereignisse wie Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter nicht von vornherein aus dem Tatbestand der erforderlichen Schadensvorsorge ausgeblendet werden. Es wäre widersinnig, Vorsorge dort zu verlangen, wo nur ein Besorgnispotenzial besteht, aber klar erkannte Unfallszenarien nur im Rahmen des Versagungsermessens zu berücksichtigen. Der weite Begriff der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Schadensvorsorge ist die Konsequenz des Grundsatzes der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge.

Mit diesem Grundsatz wird die erforderliche Schadensvorsorge von dem Restrisiko abgegrenzt, das als unentrinnbar hinzunehmen ist, weil seine Realisierung nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen erscheint, während bereits eine entfernte Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Risiken die staatliche Schutzpflicht auslöst.

Die Anknüpfung der erforderlichen Schadensvorsorge an den Stand von Wissenschaft und Technik trägt dazu bei, den Schutzzweck des Gesetzes bestmöglich zu verwirklichen. Dem kann nur durch laufende Anpassung der für eine Risikobeurteilung maßgeblichen Umstände an den jeweils neuesten Erkenntnisstand genügt werden.

Wie die neuere Entwicklung zeigt, hat das Risikopotenzial im Bereich der auslegungsüberschreitenden Ereignisse zugenommen. Aus der Einfügung der

[28] BVerwG, ZUR 2008, 363, 366.

Sicherheitsebene 4 in das gestaffelte Schutzkonzept ergibt sich, dass nach dem heutigen Stand von Wissenschaft und Technik auch gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse Vorsorgemaßnahmen verlangt werden. Nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Sicherheitsmaßnahmen können nicht außerhalb des Tatbestandes der Schadensvorsorge liegen. Sie lassen sich auch nicht unter den Begriff der „Restrisikominimierung“ subsumieren, da das Restrisiko durch einen nicht weiter minimierbaren „unentrinnbaren“ Rest gekennzeichnet ist. Mit dem vom Bundesverfassungsgericht verlangten Konzept des dynamischen Grundrechtsschutzes[29] ist es nicht vereinbar, die tatbestandliche Schadensvorsorge an das statische Konzept der Auslegungsstörfälle zu binden und Maßnahmen gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse dem Versagungsermessen zuzuordnen.[30]

Die gegenteilige Auffassung (einiger Ländervertreter), also die Zurechnung von Vorsorgemaßnahmen gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse zur „Restrisikominimierung“ jenseits der tatbestandlichen Schadensvorsorge und zum Versagungsermessen der Genehmigungsbehörde,[31] lässt sich nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 so nicht mehr aufrechterhalten. Die Atomaufsichtsbehörden sind vielmehr bereits auf der Tatbestandsebene in der Verantwortung. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass innerhalb des Bereichs der Schadensvorsorge Gefahren und Risiken auch durch Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter praktisch ausgeschlossen sind.

7. Schutzanspruch von Anwohnern auch im Hinblick auf die Sicherung von Kernkraftwerken gegen Terrorangriffe

Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter sind nach geltendem Recht als so genannte auslegungsüberschreitende Ereignisse einzustufen (s.o.). Der

[29] BVerfGE 49, 89, 137 – Kalkar I.
[30] So ausdrücklich das BVerwG, ZUR 2008, 363, 366; vgl. auch Roller, Schadensvorsorge gegenüber auslegungsüberschreitenden Störfällen, in: 12. Atomrechtssymposium, 2004, 115, 124 ff.
[31] Das BVerwG, ZUR 2008, 363, 366, zitiert insoweit aus einem Bericht über die Sitzung des Länderausschusses für Atomkernenergie – Hauptausschuss – vom 3./4. Juli 2003; der Bericht liegt wiederum einem Rundschreiben des BMU vom 15. Juli 2003 bei, RS-Handbuch Nr. 3.79; Vorwerk, Rechtliche Einordnung des Schutzes vor Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter, in: 12. Atomrechtssymposium 2004, 237 ff.

Drittschutz ist jedoch nicht auf die erforderliche Schadensvorsorge gegen Auslegungsstörfälle beschränkt.[32] Vielmehr dient auch § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG dem Schutz individueller Rechte eines in der Nähe eines Kernkraftwerks wohnenden Drittbetroffenen. Gefahren und Risiken auch durch Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter müssen praktisch ausgeschlossen sein.[33] Die insoweit erforderliche Schadensvorsorge kann von Drittbetroffenen eingefordert werden.

Zwar kann ein Drittbetroffener keine bestimmten Schutzvorkehrungen beanspruchen. Wird indes ein Geschehensablauf dargelegt, der eine Lücke im Konzept zur Beherrschung sonstiger Einwirkungen Dritter aufzeigt, der zugleich so wahrscheinlich ist, dass er nicht mehr dem Restrisiko[34] zugerechnet werden darf und dessen Folgen geeignet sind, die äußerste Grenze der erforderlichen Schadensvorsorge zu überschreiten, kann die Gewährleistung des entsprechenden Schutzniveaus und damit die Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG von Anwohnern eines Kernkraftwerks verlangt werden.

Soweit also die Atomaufsichtsbehörde eine Schadensvorsorge für erforderlich hält, steht dem drittbetroffenen Bürger ein Schutzanspruch zur Verfügung, wenn er einen hinreichend wahrscheinlichen Geschehensablauf vorträgt, bei dem eine Verletzung in seinen Rechten möglich erscheint. Dieser Schutzanspruch des Drittbetroffenen aus § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG endet erst dort, wo eine Beeinträchtigung von Leben und Gesundheit praktisch ausgeschlossen ist.[35]

Das heißt, die individuelle Betroffenheit darf nicht in Relation zum zunehmenden kollektiven Gefährdungspotenzial verneint werden. Der Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtG lässt es nicht zu, individuelle Schutzgüter nur reflexartig in den Schutz von atomrechtlichen Anlagen einzubeziehen. Mit dem Hinweis auf den auf die innere oder äußere Sicherheit gerichteten Schutzzweck des § 1 Nr. 3 AtG lässt sich der auch grundrechtlich abgesicherte, auf den Schutz von Leben und Gesundheit zielende Gesetzeszweck des § 1 Nr. 2 AtG nicht überspielen. Das

[32] BVerwG, ZUR 2008, 363, 364 f.
[33] BVerwGE 81, 185, 191 - Werkschutz.
[34] Zur Abgrenzung der (einklagbaren) Schadensvorsorge vom (hinzunehmenden) Restrisiko siehe oben Ziff. 6.
[35] BVerwG, ZUR 2008, 363, 364 f.

Bundesverwaltungsgericht weist damit den Versuch,[36] das Individualrecht des Drittbetroffenen in einem möglichen, seinerseits nicht wehrfähigen Kollektivrisiko untergehen zu lassen, ausdrücklich zurück.

Ebenso wenig kann übrigens ein gegebenenfalls gebotener Geheimnisschutz dazu führen, den grundrechtlich zu gewährleistenden Drittschutz zu versagen. Für diese Fälle gilt statt dessen § 99 Abs. 2 VwGO mit der dort geregelten Möglichkeit eines In-Camera-Verfahrens.

8. Einheitliche und verbindliche Maßstäbe zur Schadensvorsorge überfällig

Der Gesetzgeber hat die Exekutive in § 12 Abs. 1 Nr. 2 AtG 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. Auf dieser Grundlage hat die Exekutive in § 47 Strahlenschutzverordnung Dosisgrenzwerte und in § 49 Strahlenschutzverordnung Störfallplanungswerte festgelegt. Die Werte konkretisieren die Schutzwirkung zugunsten Dritter, weil sie die äußerste, nicht mehr überschreitbare Grenze der erforderlichen Schadensvorsorge bestimmen und damit nicht nur die Allgemeinheit, sondern auch den Einzelnen vor den Gefahren und Risiken der Kernenergie bewahren sollen.[37]

Von der Ermächtigung zu regeln, auf welche Weise der Schutz bestimmter Anlagen gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter zu gewährleisten ist (§ 12 Abs. 1 Nr. 10 AtG), hat der Verordnungsgeber demgegenüber bis heute keinen Gebrauch gemacht. Dies möglicherweise auch deshalb nicht, weil der Erlass einer solchen Verordnung in Widerspruch zu dem – rechtswidrigen - Versuch[38] gestanden hätte, das Individualrecht eines Drittbetroffenen in einem möglichen, seinerseits nicht wehrfähigen Kollektivrisiko untergehen zu lassen.

Denn auch mit einer Verordnung nach § 12 Abs. 1 Nr. 10 AtG müsste selbstverständlich ein einheitlicher und außenverbindlicher Maßstab für die

[36] Von Renneberg, in: Anmerkung zum Urteil des VGH München vom 2. Januar 2006, ZUR 2006, 431.
[37] BVerwG, ZUR 363, 364.
[38] Siehe dazu und zur diesbezüglichen Rechtswidrigkeit oben Ziff. 7.

hinzunehmende individuelle Betroffenheit festgelegt werden: § 12 Abs. 1 AtG ermächtigt zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Erreichung sämtlicher der in § 1 genannten Zwecke. Der auf den Schutz von Leben und Gesundheit zielende Gesetzeszweck des § 1 Nr. 2 AtG kann in einer Verordnung in Bezug auf Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter nicht ausgeblendet werden.

Ebenso wie die Dosisgrenzwerte und Störfallplanungswerte müssten in einer Verordnung gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 10 AtG dementsprechend Werte festgeschrieben werden, die auch und gerade die Schutzwirkung zugunsten Dritter konkretisieren. Anzugeben wäre die äußerste Grenze, die dem Einzelnen noch zugemutet werden darf. Alles andere wäre mit der im Atomrecht gebotenen schutzgutbezogenen Betrachtungsweise und der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S.1 GG nicht vereinbar.

Der Bund ist spätestens jetzt faktisch gezwungen, von seiner in § 12 Abs. 1 Nr. 10 AtG eröffneten Verordnungsermächtigung Gebrauch zu machen, um bundesweit einheitliche und verbindliche Maßstäbe für die Schadensvorsorge in Bezug auf Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter festzulegen. Der höchstrichterlich bejahte – gegebenenfalls einklagbare - Schutzanspruch von Anwohnern eines Kernkraftwerks ist im Hinblick auf die den Anwohnern im Falle eines Terrorangriffs nicht mehr bzw. gerade noch zumutbare ionisierende Strahlung auszufüllen.

Dabei wird, da es sich bei Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter um auslegungsüberschreitende Ereignisse handelt, nicht zwingend der Störfallplanungswert von 50 mSv zugrunde zu legen sein. Andererseits wird jedenfalls eine Überschreitung des Evakuierungsrichtwertes von 100 mSv kaum als ausreichendes Schutzniveau gelten können. In jedem Fall ist der Vorsorgemaßstab ausschließlich schutzgutbezogen und nicht in Abhängigkeit von dem eingesetzten Tatmittel oder der gewählten Angriffsform zu bestimmen.

9. Gewährleistung des erforderlichen Schutzes gegen Terrorangriffe durch nachträgliche Auflagen und Genehmigungswiderruf

Das Schutzkonzept des § 7 Abs. 2 AtG ist dauerhaft zu verwirklichen. Aus der Normierung des gesetzlichen Auflagenvorbehalts in § 17 Abs. 1 AtG folgt die Dynamisierung der atomrechtlichen Betreiberpflichten. Daran hat sich durch den Atomkonsens und die anschließende Novellierung des Atomgesetzes nichts geändert. Für die verbleibende Nutzungsdauer der Kernkraftwerke ist ein hohes Sicherheitsniveau zu gewährleisten.[39]

Auch § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG enthält demnach eine dynamische Betreiberpflicht. Die Vorschrift ist zukunftsoffen formuliert, um stets neue Bedrohungsformen erfassen zu können (s.o.). Das heißt, während der gesamten Betriebsdauer der Kernkraftwerke ist durch stetige Anpassung an neue Erkenntnisse und Erfahrungen der erforderliche Schutz vor Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter sicherzustellen.

Die in Deutschland noch in Betrieb befindlichen 17 Kernkraftwerke sind nicht gegen gezielte Flugzeugabstürze mit Passagiermaschinen gesichert. Die notwendige Sicherung der Kraftwerke wird auch nicht durch außerhalb der Anlagen vorgenommene Maßnahmen, insbesondere auch nicht durch ein Vernebelungskonzept, gewährleistet (s.o.). Auf Grund der Ergebnisse der GRS-Studie[40], der Antwort der Bundesregierung[41] sowie der EUROSOLAR-Studie zu Biblis A[42] spricht Einiges dafür, dass im Falle eines gezielten Flugzeugabsturzes sogar der Evakuierungsrichtwert von 100 mSv – und damit jedenfalls auch ein in der Verordnung nach § 12 Abs. 1 Nr. 10 AtG festzulegender Wert von 50 mSv oder von über 50 mSv, aber höchstens 100 mSv - in der Umgebung zumindest der älteren Kernkraftwerke überschritten werden würde.

Sollte sich diese Vermutung im Rahmen einschlägiger Sachverständigengutachten bestätigen, müssen die Atomaufsichtsbehörden handeln, um die ihnen aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG obliegende (einklagbare) Schutzpflicht zu erfüllen. Die staatliche Aufgabe der Terrorabwehr bedeutet nicht, dass die Kernkraftwerksbetreiber nicht auch ihrerseits zu Sicherungsmaßnahmen verpflichtet werden können. Derartige

[39] Amtliche Begründung Ziff. A, BT-Drs. 14/6890.
[40] Siehe oben Fn. 3.
[41] Siehe oben Fn. 8.
[42] EUROSOLAR-Studie des Ökoinstituts, Analyse des Bedrohungspotenzials „gezielter Flugzeugabsturz“ am Beispiel der Anlage Biblis A, 2007

Sicherungsmaßnahmen fallen auch keineswegs lediglich in den Bereich der Restrisikominimierung. Sie sind vielmehr Teil der Schadensvorsorge.

Den Atomaufsichtsbehörden steht zunächst die Anordnung nachträglicher Auflagen gemäß § 17 Abs. 1 S. 3 AtG gegenüber den Betreibern der Kernkraftwerke zur Verfügung: Da zu den relevanten Einwirkungen Dritter nach den Erfahrungen seit dem 11. September 2001 auch terroristische Angriffe mit Flugzeugen gerechnet werden müssen, müssen die Atomaufsichtsbehörden zur Gewährleistung des erforderlichen Schutzes vor solchen Anschlägen die Anordnung nachträglicher Auflagen prüfen.[43]

Sofern geeignete nachträgliche Auflagen zur Gewährleistung des erforderlichen Schutzes nicht verfügbar sein sollten, haben die Atomaufsichtsbehörden die Möglichkeit, die Betriebsgenehmigung nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG zu widerrufen. Denn § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG lässt einen Widerruf der Genehmigung ausdrücklich für den Fall zu, dass eine Genehmigungsvoraussetzung später wegfällt und nicht in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen wird.[44] Wenn sich aus sachverständigen Beurteilungen ergibt, dass Kernkraftwerke in Deutschland gegen den Terrorismus neuen Typs nicht den erforderlichen Schutz bieten, ist aber gerade nachträglich, insbesondere bedingt durch die neuen Entwicklungen in den terroristischen Handlungsoptionen und Konzeptionen, eine Genehmigungsvoraussetzung entfallen. Damit wären die Tatbestandsvoraussetzungen des § 17 Abs. 2 Nr. 3 AtG erfüllt.

10. Fazit

Nach alledem müssen die Atomaufsichtsbehörden – erstens - prüfen, ob bei Realisierung der derzeit vorstellbaren Angriffsszenarien in der Umgebung der Kernkraftwerke der nach einer Verordnung gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 10 AtG maßgebliche Wert - also 50 mSv oder eine gegebenenfalls höhere Strahlendosis, maximal aber 100 mSv – überschritten werden würde. Dabei ist das Szenario eines

[43] Huber, 12. Atomrechtssymposium 2004, 195, 211 ff.; ders., ZUR 2004, 1, 6; Koch, a.a.O., S. 176 ff.; Kohn/John, a.a.O., S. 1582; Sendler, a.a.O., S. 684.
[44] Huber, 12. Atomrechtssymposium 2004, 195, 198; ders., ZUR 2004, 1, 2; Koch, a.a.O., S. 188; Kohn/John, a.a.O., S. 1587; siehe auch Roßnagel, Zum Schutz kerntechnischer Anlagen gegen Angriffe von außen, ZRP 1983, 59 ff

Angriffs mit panzerbrechenden Waffen in gleicher Weise zu berücksichtigen wie das eines gezielten Flugzeugabsturzes mit derzeit im Luftverkehr eingesetzten Passagiermaschinen.
Mindestens für diejenigen Kernkraftwerke, für die auf Grund sachverständiger Beurteilungen von einer Überschreitung sogar des Evakuierungsrichtwertes von 100 mSv auszugehen ist, müssen die Atomaufsichtsbehörden – zweitens - zur Gewährleistung des erforderlichen Schutzes vor Terroranschlägen die Anordnung nachträglicher Auflagen gemäß § 17 Abs. 1 S. 3 AtG prüfen. Nachträgliche Auflagen müssen dabei derart ausgestaltet sein, dass sie bzw. ihre Umsetzung einen grundsätzlichen Schutz gegen Terroranschläge gewährleisten. Im Unterschied noch zu den Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts in seiner Werkschutz-Entscheidung[45] kann nicht allein darauf abgestellt werden, etwaige Angreifer durch kraftwerksinterne Maßnahmen lediglich bis zum Eintreffen der Polizei aufzuhalten. Denn bei einem gezielten Flugzeugabsturz kommt eine solche Stufung schlechterdings nicht in Betracht.

Sollten geeignete nachträgliche Auflagen nicht verfügbar sein, weil sich baulich-technische oder organisatorische Maßnahmen als nicht realisierbar oder als tatsächlich nicht wirksam erweisen, müssen die Atomaufsichtsbehörden auf Grund ihrer Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG deshalb – drittens – in die Prüfung des Genehmigungswiderrufs auf der Grundlage von § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG eintreten.[46] Entsprechendes gilt, wenn die Anordnung nachträglicher Auflagen in zeitlicher Hinsicht nicht zielführend wäre. Das heißt, wenn die Umsetzung der angeordneten Maßnahmen - die technische Realisierbarkeit unterstellt – nicht mehr innerhalb oder allenfalls kurz vor Ablauf der noch verbleibenden Restlaufzeit zu erwarten wäre.

Der Widerruf einer Betriebsgenehmigung muss – viertens - verhältnismäßig sein. Der zu erwartende Sicherheitsgewinn ist gegenüber den wirtschaftlichen Nachteilen für die Anlagenbetreiber abzuwägen. Im Hinblick auf die älteren der 17 in Deutschland noch in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke bedeutet das: Die drei Siede-wasserreaktoren der Baulinie 69 (Brunsbüttel, Philippsburg 1 und Isar 1) und die Druckwasserreaktoren des Typs 2 (Biblis A und B, Neckarwestheim 1 und Unterweser) weisen so geringe Wandstärken des Reaktorgebäudes auf, dass sie

[45] BVerwGE 81, 185 ff.
[46] Koch, a.a.O., S. 188 f.; Koch/John, a.a.O., S. 1587.

nicht nur nicht gegen den gezielten Flugzeugabsturz mit Passagiermaschinen gesichert, sondern noch nicht einmal gegen den Absturz von Militärmaschinen vom Typ Phantom ausgelegt sind. Mit dem Widerruf der Betriebsgenehmigungen für die genannten sieben Kernkraftwerke ließe sich also ein maßgeblicher Sicherheitsgewinn für die Bevölkerung in Deutschland erreichen. Andererseits sind hier die wirtschaftlichen Nachteile der Anlagenbetreiber offensichtlich dadurch begrenzt, dass die Betriebsgenehmigungen auf Grund der nach dem Atomkonsens und dem Atomgesetz verbleibenden Restlaufzeit bereits in den unmittelbar kommenden Jahren erlöschen. Außerdem eröffnet § 7 Abs. 1 b S. 1 AtG den Anlagenbetreibern die Möglichkeit, verbleibende Reststrommengen von den älteren Anlagen auf vergleichsweise neuere zu übertragen.

Im Hinblick auf eine etwaige Entschädigung sollte deshalb auch geprüft werden, inwieweit diese Übertragungsmöglichkeit für die älteren Kernkraftwerke trotz Genehmigungswiderrufs bestehen bleiben und insoweit als „geldwerter Vorteil“ der Anlagenbetreiber an die Stelle einer Entschädigung in Geld treten kann. Für ein solches Verständnis des Entschädigungstatbestandes des § 18 Abs. 1 AtG im Lichte des Atomkonsenses spricht bereits die parallel zur Novelle des Atomgesetzes verabschiedete Entschließung des Deutschen Bundestages. Dort heißt es:

> „Der Deutsche Bundestag sieht in der flexiblen und strommengenbezogenen Begrenzung der bisher unbefristeten Betriebsgenehmigungen ein geeignetes Instrumentarium für die Betreiber, um auf allgemeine Risiken wie terroristische Bedrohungen … sicherheitsgerichtet zu reagieren, indem insbesondere ältere Anlagen noch vor Ablauf ihrer Restlaufzeit vom Netz genommen und ihre Restlaufzeiten auf andere Anlagen übertragen werden.“[47]

Schließlich und fünftens ist die Gewährleistung der erforderlichen Schadensvorsorge vor Terrorangriffen auf Kernkraftwerke mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 nicht länger der Überprüfbarkeit durch Anwohner von Kernkraftwerken entzogen. Zwar kann ein Drittbetroffener keine bestimmten Schutzvorkehrungen beanspruchen. Legt er indes einen Geschehensablauf dar, der eine Lücke im Konzept zur Beherrschung von Terrorangriffen aufzeigt und dessen

[47] Entschließung des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 14/7840.

Folgen geeignet sind, die äußerste Grenze der erforderlichen Schadensvorsorge zu überschreiten, kann die Gewährleistung des entsprechenden Schutzniveaus und damit die Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG von verlangt werden.

Zusammenfassung

Die Kernkraftwerke in Deutschland sind nicht gegen Terrorangriffe in Form gezielter Flugzeugabstürze mit Passagiermaschinen gesichert. Das gilt in besonderer Weise für die älteren der 17 noch in Betrieb befindlichen Anlagen. Die drei Siedewasserreaktoren der Baulinie 69 (Brunsbüttel, Philippsburg 1 und Isar 1) und die Druckwasserreaktoren des Typs 2 (Biblis A und B, Neckarwestheim 1 und Unterweser) weisen so geringe Wandstärken des Reaktorgebäudes auf, dass sie noch nicht einmal gegen den Absturz von Militärmaschinen vom Typ Phantom ausgelegt sind.

Eine ausreichende Sicherung der Kernkraftwerke ist auch nicht durch außerhalb der Anlagen erfolgte Maßnahmen, insbesondere auch nicht durch ein Vernebelungskonzept oder die Verriegelung des Cockpits, gewährleistet. Terroristische Anschläge auf Kernkraftwerke etwa durch gezielte Flugzeugabstürze oder mit panzerbrechenden Waffen können aber seit dem 11. September 2001 nicht mehr „praktisch ausgeschlossen“ werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 10. April 2008 - 7 C 39.07 – höchstrichterlich bestätigt, dass auch die Kernkraftwerksbetreiber verpflichtet sind, ihrerseits Maßnahmen zu ergreifen, um im Fall eines terroristischen Anschlags auf ein Kernkraftwerk den erforderlichen Schutz der Bevölkerung bestmöglich zu gewährleisten. Die Anlagenbetreiber können sich danach nicht länger unter Verweis auf die staatliche Pflicht zur Terrorabwehr ihrer Verantwortung entziehen. Terroristische Angriffe sind – wie das Bundesverwaltungsgericht weiter feststellt - entgegen der zum Teil in den Ländern vertretenen Auffassung auch nicht generell dem Bereich des Restrisikos und Schutzmaßnahmen gegen Terroranschläge nicht generell dem Bereich der Restrisikominimierung zuzuordnen. Schließlich können drittbetroffene Anwohner von Kernkraftwerken - gegebenenfalls auch gerichtlich - überprüfen lassen, ob die erforderliche Schadensvorsorge gegen Terroranschläge tatsächlich gewährleistet ist. Ihnen steht, so das Bundesverwaltungsgericht, sehr wohl ein entsprechender Schutzanspruch zur Seite.

Sämtliche der seit dem 11. September 2001 unternommenen Versuche, Maßnahmen zur Sicherung der Kernkraftwerke in Deutschland vor Terrorangriffen auf der Grundlage des Atomgesetzes entweder von vornherein überhaupt zu verhindern oder aber sie zumindest der Überprüfbarkeit durch betroffene Anwohner der Kernkraftwerke zu entziehen, sind mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 gescheitert.

Der Bund ist spätestens jetzt faktisch gezwungen, von seiner in § 12 Abs. 1 Nr. 10 AtG eröffneten Verordnungsermächtigung Gebrauch zu machen, um bundesweit einheitliche und verbindliche Maßstäbe für die Schadensvorsorge gegen Terrorangriffe auf Kernkraftwerke festzulegen. Dabei wird eine Überschreitung des Evakuierungsrichtwertes von 100 mSv kaum als ausreichendes Schutzniveau gelten können. In jedem Fall ist der Vorsorgemaßstab ausschließlich schutzgutbezogen und nicht in Abhängigkeit von dem eingesetzten Tatmittel oder der gewählten Angriffsform zu bestimmen.

Außerdem sind die Atomaufsichtsbehörden gehalten, nunmehr endlich ihrer Verpflichtung nachzukommen, die Verantwortung der Anlagenbetreiber zur Sicherung der Kernkraftwerke vor Terrorangriffen durchzusetzen. Den Atomaufsichtsbehörden steht dafür die Anordnung entsprechender nachträglicher Auflagen gemäß § 17 Abs. 1 S. 3 AtG oder der Widerruf der Betriebsgenehmigungen nach § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG wegen Wegfalls einer Genehmigungsvoraussetzung zur Verfügung.

Insbesondere für die älteren Kernkraftwerke ist dabei im Rahmen der gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung das Folgende relevant: Mit dem Widerruf der Betriebsgenehmigungen für die genannten sieben Kernkraftwerke ließe sich ein maßgeblicher Sicherheitsgewinn für die Bevölkerung in Deutschland erreichen. Andererseits sind die wirtschaftlichen Nachteile für die Anlagenbetreiber offensichtlich begrenzt. Denn die Betriebsgenehmigungen dieser Altreaktoren erlöschen auf Grund der nach dem Atomkonsens und dem Atomgesetz jeweils noch verbleibenden Reststrommengen bereits in den unmittelbar kommenden Jahren. Außerdem eröffnet § 7 Abs. 1 b S. 1 AtG den Anlagenbetreibern die Möglichkeit,

verbleibende Reststrommengen von den älteren Anlagen auf vergleichsweise neuere zu übertragen. Im Hinblick auf eine etwaige Entschädigung sollte deshalb auch geprüft werden, inwieweit diese Übertragungsmöglichkeit für die älteren Kernkraftwerke trotz Genehmigungswiderrufs bestehen bleiben und insoweit als „geldwerter Vorteil“ der Anlagenbetreiber an die Stelle einer Entschädigung in Geld treten kann.