

Gericht:	Hessischer Verwaltungsgerichtshof 6. Senat
Entscheidungsdatum:	21.10.2020
Aktenzeichen:	6 B 2381/20.T
ECLI:	ECLI:DE:VGHE:2020:1021.6B2381.20.00
Dokumenttyp:	Beschluss
Quelle:	
Normen:	§ 6 Abs 1 Satz 2 AtG, § 6 Abs 2 Nr 2 AtG, § 6 Abs 2 Nr 4 AtG, § 6 Abs 3 AtG, § 6 Abs 4 AtG ... mehr

9. Änderungsgenehmigung zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen

Leitsatz

Bei einer von den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache losgelösten Interessenabwägung im Rahmen des § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist zu beachten, dass eine Vermutung für das Vollzugsinteresse aufgrund der gesetzlichen Regelung in § 6 Abs. 4 AtG besteht, mit der der Gesetzgeber dem Umstand hat Rechnung tragen wollen, dass die für die entsprechende Zwischenlagerung bestehenden Genehmigungen möglichst zügig angepasst werden, um sicherzustellen, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Rücknahme dieser radioaktiven Abfälle zeitgerecht erfüllt werden können.

Tenor

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens, einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beteiligten, hat der Antragsteller zu tragen.

Der Streitwert wird auf 7.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

Der Antragsteller - ein anerkannter Umweltverein - wendet sich gegen die sofortige Vollziehung einer atomrechtlichen Änderungsgenehmigung.

Die Antragsgegnerin erteilte am 22. September 2003 der XA... AG und der XB... AG eine Genehmigung zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen im Standort-Zwischenlager (SZL) Biblis, die in der Folgezeit mehrfach, zuletzt am 14. Juni 2018 durch die 8. Änderungsgenehmigung, geändert worden ist. Im SZL Biblis werden die bestrahlten Brennelemente aus dem Betrieb des mittlerweile stillgelegten Kernkraftwerks Biblis (KWB) nach dem Prinzip der trockenen Zwischenlagerung in metallischen, dicht verschlossenen Behältern aufbewahrt. Die Grundgenehmigung vom 22. September 2003 erlaubt eine Aufbewahrung von maximal 40 Jahren ab dem Zeitpunkt der Beladung in Transport- und Lager-Behältern der Bauart CASTOR® V/19 (5,94 m hoch, 2,44 m Außendurchmesser, ca. 108 t Leergewicht) mit bis zu 1.400 mg Schwermetall, einer Gesamtaktivität von

bis zu $8,5 \cdot 10^{19}$ Bq und einer Gesamtwärmeleistung von bis zu 5,3 MW. Durch die folgenden acht Änderungsgenehmigungen wurden u.a. die zugelassenen Aufbewahr- und Lagerbehältnisse sowie das zugelassene Inventar ausgeweitet. Mittlerweile ist im SZL Biblis die Aufbewahrung von Uran-Brennelementen, Uran-Hochabbrandbrennelementen, Mischoxid-Brennelementen der Typen 16x16-20 und 16x16-20-4 sowie von Uran-Brennelementen mit integriertem Steuerelement in Transport- und Lagerbehältern der Bauart CASTOR® V/19 gestattet. Außerdem können bei der gemischten Lagerung in Halle 2 konditionierte radioaktive Abfälle in Form von z.B. Filterkerzen, Corebautellen und Verdampferkonzentraten in maximal 252 MOSAIK-II- Behältern gelagert werden. Die Aufbewahrung und Lagerung von Kernbrennstoffen in Form von verfestigten hochradioaktiven Abfällen (HAW-Glaskokillen) ist bis dato nicht gestattet. Auch eine andere Aufbewahrung und Lagerung von bestrahlten Brennelementen als in CASTOR® V/19-Behältern ist bis dato nicht gestattet.

Im Rahmen des Ursprungsgenehmigungsverfahrens wurde eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt. Für die Folgeänderungsgenehmigungen wurde jeweils eine allgemeine Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht durchgeführt, die jeweils zu dem Ergebnis kam, dass eine erneute UVP nicht notwendig sei.

Am 19. Dezember 2019 erließ die Antragsgegnerin die streitgegenständliche „9. Änderungsgenehmigung zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen im Standort-Zwischenlager in Biblis der Y... mbH“, mit der der Beigeladenen - einer bundeseigenen Gesellschaft - die Aufbewahrung von verfestigten Kernbrennstoffen in Form von je 28 HAW-Glaskokillen aus der Wiederaufbereitung bestrahlter Brennelemente aus deutschen Kraftwerken bei der Sellafield Limited (GB) in Seascale in bis zu 7 Transport- und Lagerbehältern der Bauart CASTOR® HAW28M (6,12 m hoch, 2,84 m Außendurchmesser, ca. 100 t Leergewicht) im Lagerbereich 1 des SZL Biblis auf den Stellplätzen Nr. 57 bis Nr. 63 gestattet wurde. Bei den Sellafield-Glaskokillen handelt es sich um hochaktive Borsilikatglaskokillen mit einem Konzentrat aus Aktiniden- und Spaltproduktrestmengen aus der Zerkleinerung und Auflösung der LWR-Brennelemente.

Mit der 9. Änderungsgenehmigung wurde zudem die Nebenbestimmung Nr. 29 derart neu gefasst, dass der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde spätestens acht Jahre vor Ablauf der Aufbewahrungsgenehmigung eine Planung über die Auslagerung der im SZL Biblis eingelagerten Behälter der Bauart CASTOR® V/19 mit bestrahlten Brennelementen bzw. Sonderbrennstäben sowie der Bauart CASTOR® HAW28M mit Sellafield-Glaskokillen vorzulegen ist, die den Umgang mit Behältern, deren Primärdeckeldichtung vor der Auslagerung nicht mehr die spezifikationsgerechte Dichtheit aufweisen sollte, zu beinhalten hat (S. 5). Ferner befindet sich darin eine neue Nebenbestimmung (Nr. 63), wonach ein Konzept einer Primärdeckelwechselstation anlässlich der Periodischen Sicherheitsüberprüfung (PSÜ) fortzuschreiben ist, solange alternative Konzepte zur Primärdeckeldichtung nicht mit positivem Ergebnis abgeschlossen worden sind (S. 7).

Unter Punkt 2 der Begründung heißt es auf Seite 14 (Beschreibung der Änderung) u.a.:

„Die mit der Genehmigung zur Aufbewahrung vom 22.09.2003 für das Standort-Zwischenlager Biblis genehmigte Anzahl der 135 Stellplätze in der Lagerhalle, die gesamte Schwermetallmasse von bis zu 1.400 Mg, die Gesamtaktivität von

bis zu $8,5 \cdot 10^{19}$ Bq und die Gesamtwärmeleistung von bis zu 5,3 MW werden durch die 9. Änderungsgenehmigung nicht berührt. Auch die mit Sellafield-Glasskokillen beladenen Transport- und Lagerbehälter der Bauart CASTOR[®] HAW28M dürfen nur für einen Zeitraum von maximal 40 Jahren ab dem Zeitpunkt der Beladung aufbewahrt werden.“

Auf S. 28-31 finden sich Ausführungen zum Reparaturkonzept für die Transport- und Lagerbehälter der Bauart CASTOR[®] HAW28M. Dort wird dargelegt, dass die Behälter mit zwei Verschlößsystemen, einem Primärdeckelsystem und einem Sekundärdeckelsystem ausgestattet seien (sog. Doppeldeckeldichtsystem). Beide Deckelsysteme könnten im Falle einer Undichtigkeit repariert werden, wobei nur die Reparatur der Sekundärdeckelbarriere in der Wartungsstation des SZL Biblis durchgeführt werden könne. Im Falle einer Undichtigkeit der Primärdeckelbarriere könne im SZL Biblis keine Reparatur vorgenommen werden. Hier sei die Verwendung eines dritten sog. Fügedeckels vorgesehen, der am SZL Biblis nicht vorhanden sei. Im Falle einer entsprechenden Undichtigkeit eines Primärdeckelsystems müsse daher auf einen anderen, am Standort Gorleben vorhandenen Fügedeckel zurückgegriffen werden, der nach einer entsprechenden Prüfung hinsichtlich Werkstoffen und Ausführung in gleicher Weise geeignet sei, als Fügedeckelsystem für den Behälter CASTOR[®] HAW28M eingesetzt zu werden, wie der explizit für den Behälter CASTOR[®] HAW28M vorgesehene Fügedeckel. Dieser werde dem gesamten Deckelsystem übergestülpt und mit dem Behälter verschweißt, sodass erneut ein doppeltes Deckelsystem vorliege, das nach dieser Reparatur wieder den ESK-Leitlinien für die Lagerung im Zwischenlager entspreche.

Zur Überwachung, dass die Dichtigkeit des neu aufgeschweißten Fügedeckels nach der Schweißung nur eine Leckagerate (Helium-Dichtigkeit) von $\leq 1 \cdot 10^{-8} \text{ Pa m}^3/\text{s}$ aufweise, werde der Sperrraum zwischen dem Fügedeckel und dem Sekundärdeckel über einen Druckschalter überwacht. Dabei sei die Dichtigkeit des Fügedeckels von einer korrekten Schweißnahtverbindung abhängig, die anhand verschiedener Vorprüfungen und computerunterstützter Simulationen (FEM-Berechnungen) geprüft und in einem gesonderten Genehmigungsverfahren bestätigt worden sei. Die Aufbringung des Deckels erfolge nach einer Montagevorschrift, die vorsehe, die korrekte Dichtigkeit zusätzlich zum angelegten Drehmoment der Schrauben auch über eine Kontrolle der Spalthöhe zwischen den beiden Klemmrings zu überprüfen und ggf. das Drehmoment in Absprache mit der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde zu erhöhen. Die Schweißung müsse durch entsprechend qualifiziertes Fachpersonal ausgeführt werden und erfolge durch das bereits für den CASTOR[®] V/19 genehmigte Metallaktivgas-Verfahren, das in entsprechenden Arbeitsvorschriften festgehalten sei. In einer Nebenbestimmung sei zudem festgehalten, dass das ausführende Personal jährliche Qualifikationsnachweise über Arbeitsproben vorweisen müsse, um die Erneuerung des Doppeldeckelsystems im Falle einer Undichtigkeit des Primärdeckels durch das Aufschweißen des in Gorleben bereitliegenden Fügedeckels für den CASTOR[®] HAW28M sicherzustellen.

Auf S. 31-35 finden sich Ausführungen zum Abtransport der Behälter nach Ende der Laufzeit. Danach dürfe der Abtransport der CASTOR[®] HAW28M Behälter nur bei zulassungskonformem Zustand der Behälter erfolgen. Im Falle einer erhöhten Leckagerate könne der zulassungskonforme Zustand durch drei Verfahren hergestellt bzw. bestimmt werden, nämlich (a) durch Nachweis, dass sich die Leckage nur auf den Primärdeckel

beziehe, (b) die Anbringung zusätzlicher Dichtbarrieren und deren Aufnahme in die verkehrsrechtliche Zulassung oder (c) die Instandsetzung des Primärdeckels mithilfe einer mobilen Primärdeckelwechselstation (PDWS). Durch eines dieser drei Verfahren sei zu gewährleisten, dass die Standard-Leckagerate von $\leq 1 \cdot 10^{-8} \text{ Pa m}^3/\text{s}$ gegeben sei bzw. im Falle eines Unfalles die Leckagerate nicht den Wert von $v \leq 1 \cdot 10^{-4} \text{ Pa m}^3/\text{s}$ übersteige. Dabei sei zu Grunde zu legen, dass das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit zu der Einschätzung gekommen sei, dass auch im Falle einer Undichtigkeit des Primärdeckels der Behälterkörper weiterhin spezifikationsgerecht sei und dass die Dichtflächen des Behälters in jedem Fall reparierbar seien. Die Planung über die Auslagerung, sowohl der bereits eingelagerten 101 CASTOR[®]V/19-Behälter als auch der neuen CASTOR[®]HAW28M-Behälter, müsse der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde 8 Jahre vor Ablauf der Aufbewahrungsgenehmigung vorgelegt werden. Diese Planung müsse auch in Betracht ziehen, dass bei der Auslagerung Behälter mit undichten Primärdeckelbarrieren transportiert werden müssten, d.h. dass für diese Behälter ein transportkonformer Zustand wiederhergestellt werden können müsse.

Hinsichtlich des übrigen und genauen Inhalts wird auf die „9. Änderungsgenehmigung zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen im Standort-Zwischenlager in Biblis der Y... mbH“ vom 19. Dezember 2019 - Az. GE 4 -873110 - Bezug genommen (Bl. 63 ff. d.GA).

Dem Erlass der 9. Änderungsgenehmigung war eine allgemeine Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht unter Beteiligung der Öffentlichkeit vorausgegangen, bei der die Antragsgegnerin zu dem Ergebnis gekommen war, dass die Änderung keine zusätzlichen erheblichen nachteiligen oder anderen erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen hervorrufe, so dass keine Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehe. Denn die Merkmale und die analysierten Wirkfaktoren des Grundvorhabens würden im Betrieb nicht verändert und die Behälter der Bauart CASTOR[®]HAW28M erfüllten alle wesentlichen Auslegungsanforderungen an Behälter zur Aufbewahrung von hochradioaktiven Stoffen im SZL Biblis. Insbesondere führe das Änderungsvorhaben nicht zu einer Erhöhung der von den Behältern ausgehenden Strahlenexposition durch direkte Strahlung oder von Immissionen radioaktiver Stoffe. Außerhalb des Lagergebäudes des SZL Biblis seien keine relevanten nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt zu prognostizieren. Da das Änderungsvorhaben keine baulichen Veränderungen des SZL Biblis erforderlich mache und die bestehenden Anlagen des Zwischenlagers unverändert blieben, seien mit dem Änderungsvorhaben keine baubedingten oder zusätzlich anlagebedingten Wirkfaktoren verbunden. Die ökologische Empfindlichkeit des Standorts einschließlich seiner Nutzungen und Schutzausweisungen bleibe von diesem Änderungsvorhaben unberührt. Hinsichtlich des übrigen und genauen Inhalts und des Ergebnisses der Vorprüfung wird auf den Bericht „Standort-Zwischenlager Biblis - Allgemeine Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht“ vom 23. März 2018 - Az. 873110/05 - Bezug genommen (abrufbar im Internet unter: <https://www.uvp-portal.de/sites/default/files/2018-04/2018-03-23%20Vorpr%C3%BCfung%20SZL%20KWB%20-%20HAW-Kokillen.pdf>).

Vor Erteilung der 9. Änderungsgenehmigung unterzog die Antragsgegnerin die o.g. Vorprüfung einer aktualisierten Überprüfung und stellte fest, dass die im Laufe des Genehmigungsverfahrens erfolgten Ergänzungen und Änderungen entweder keine für die Prüfung der Umweltauswirkungen relevanten Sachverhalte betrafen oder lediglich Sachverhalte konkretisierten und bestätigten, die bereits Gegenstand der Vorprüfung gewesen seien. Hinsichtlich des genauen Inhalts der Überprüfung der Vorprüfung wird auf

den Vermerk der Antragsgegnerin vom 10. Dezember 2018 Bezug genommen (Bl. 261 f. d.GA).

Mit Bescheid vom 16. Januar 2020 ordnete die Antragsgegnerin auf Antrag der Beigeladenen die sofortige Vollziehung der 9. Änderungsgenehmigung an und begründete dies damit, dass das öffentliche Vollzugsinteresse sowie das Interesse der Beigeladenen an der zeitnahen Ausnutzung der Genehmigung das Suspensivinteresse möglicher Drittbe-
troffener überwiege.

Der Antragsteller legte am 10. Februar 2020 Widerspruch gegen die 9. Änderungs-
genehmigung ein.

Am 14. Februar 2020 erteilte die Antragsgegnerin der Nuclear Technologies GmbH eine auf § 4 Atomgesetz - AtG - gestützte Beförderungsgenehmigung für den Transport von maximal 168 HAW-Glaskokillen von der Kernbrennanlage der Sellafield Ltd. in Seascale zu dem SZL Biblis, die auf den Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 31. Dezember 2020 begrenzt ist.

Mit Bescheid vom 22. April 2020 setzte die Antragsgegnerin die Anordnung der sofortigen Vollziehung bis auf Weiteres aus und begründete dies damit, dass sich die Sachlage aufgrund der COVID-19-Pandemie geändert habe. Die Durchführung des Transportes der Wiederaufbereitungsabfälle von Sellafield nach Biblis sei mit sofortiger Wirkung suspen-
diert, da das Infektionsrisiko für die am Transport Beteiligten sowie für Dritte zu hoch sei. Daher lägen die Voraussetzungen für die Anordnung der sofortigen Vollziehung derzeit nicht mehr vor.

Mit Bescheid vom 15. September 2020 hob die Antragsgegnerin die Aussetzung der An-
ordnung der sofortigen Vollziehung wieder auf und begründete dies damit, dass nun-
mehr ein neuer Beförderungstermin für Herbst 2020 festgelegt worden sei, so dass kein
Vollzugshindernis mehr bestehe. Durch die erneute Festlegung eines verbindlichen Be-
förderungstermins sei die Dringlichkeit erneut gegeben und das private und öffentliche
Vollzugsinteresse überwiege das Suspensivinteresse des Antragstellers wieder.

Am 25. September 2020 hat der Antragsteller beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof
um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht.

Die Antragsgegnerin hat mit Widerspruchsbescheid vom 29. September 2020 den Wider-
spruch des Antragstellers zurückgewiesen. Hinsichtlich der Begründung wird auf den Wi-
derspruchsbescheid vom 29. September 2020 - GE 1 - BASE - 873110/12#0001 - Bezug
genommen (Bl. 175 ff. d.GA).

Der Antragsteller ist der Ansicht, dass die streitgegenständliche Änderungsgenehmigung
rechtswidrig sei, weil die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung zu Unrecht nicht
durchgeführt worden sei und die Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 Abs. 2 Nr. 2
und 4 AtG nicht vorlägen.

Bei der „Ertüchtigung“ der dezentralen Zwischenlager für die Rücknahme der Wieder-
aufbereitungsabfälle aus den ausländischen Wiederaufbereitungsanlagen handele es
sich bereits kraft Gesetzes (§ 9a Abs. 2a AtG i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 AtG) um ei-
ne wesentliche Änderung, da sie Zulassungsfragen neu aufwerfe und Anlass zu einer
erneuten Prüfung der Zulassung gebe. Der durch die Änderung ausgelöste Genehmi-
gungsbedarf habe hier ein Ausmaß erreicht, das dem der Erstinbetriebnahme des Zwi-

schenlagers vergleichbar sei. Die Unterschiede zwischen den CASTOR®V/19- und den CASTOR®HAW28M-Behältern sowie dem bereits eingelagerten und nun neu genehmigten Inventar seien so erheblich, dass die 9. Änderungsgenehmigung als „Neuvorhaben“ zu qualifizieren sei. Die Transport- und Lagerbehälter seien offenkundig anders konstruiert, da die Deckelkonstruktion wesentliche Unterschiede aufweise, die erhebliche Auswirkungen auf die Reparierbarkeit und Abtransportierbarkeit hätten und auch die Inhalte (hier: Brennelemente, dort: verglaste Kokillen) seien wesensverschieden.

Jedenfalls sei eine UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UVPG geboten, weil die wesentliche Änderung zusätzliche erhebliche nachteilige oder andere erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen, die über die bereits im Genehmigungsverfahren geprüften, hinausgingen, erwarten lasse. Die Antragsgegnerin habe bereits einen falschen Maßstab bei der durchgeführten Vorprüfung nach § 7 UVPG angewandt. Die nach der Anlage 3 nach Art und Merkmalen möglichen Auswirkungen könnten - entgegen der Einschätzung der Antragsgegnerin - ganz erheblich sein. Störfälle seien in der Vorprüfung nur rudimentär betrachtet worden, bisherige Betrachtungen zum Störfallrisiko seien lapidar - trotz Ausweitung des zeitlichen Genehmigungshorizontes und der zwischenzeitlich neu eingetretenen politischen Entwicklungen - als weiterhin gültig betrachtet worden. Daher sei die Prüfungstiefe auch unzureichend. Die ursprüngliche Genehmigung für das SZL Biblis sei auf 40 Jahre ab Beginn der damaligen Einlagerung im Jahre 2003 befristet gewesen, weil man damals noch davon ausgegangen sei, dass bis 2043 ein Endlager für hochradioaktive Abfalleinlagerungen bereitstehen würde. Mit der hier streitgegenständlichen 9. Änderungsgenehmigung werde der ursprüngliche Genehmigungshorizont überschritten, da diese auf einen Zeitraum von 40 Jahren ab Einlagerung der Sellafield-Glaskokillen bezogen sei. Die diesbezüglichen Ausführungen auf S. 6 der Genehmigung bezögen sich auch erkennbar nicht auf die Zulässigkeit der Aufbewahrung der bestrahlten Brennelemente in den Castorbehältern, da dies im Rahmen der Typ B (U)-Zulassung zu regeln gewesen wäre. Da damit die Lagerungsdauer im SZL Biblis verlängert worden sei, hätte es einer Prüfung bedurft, ob die dortigen ursprünglich auf 40 Jahre genehmigten Sicherheitskonzepte weiterhin belastbar seien. Die der Ursprungsgenehmigung zu Grunde liegende zeitliche Perspektive sei mittlerweile auch deshalb zerfallen, da Fachleute davon ausgingen, dass mit der Festlegung eines Standortes für ein Endlager nicht vor 2077 oder überhaupt nicht mehr in diesem Jahrhundert zu rechnen sei. Da voraussehbar sei, dass die dezentralen Zwischenlager aller Voraussicht nach wesentlich länger genutzt würden als ursprünglich angenommen, verstoße es gegen den Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge, diesen schon heute offenkundigen Sachverhalt bei einer wesentlichen Änderung zu ignorieren. Dies berge das Risiko, dass nach dem Auslaufen der Befristung die Problemlösung unzulässigerweise in die Aufsichtsphase verlagert werde, was nach höchstrichterlicher Rechtsprechung unzulässig sei (BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 7 C 1/11 -, BVerwGE 142, 159, Rn. 111). Hinzukomme, dass die Antragsgegnerin eine nach der Rechtsprechung des Bay. VGH (Beschluss vom 27. März 2019 - 8 C 18.2398 -) unzulässige „Salamitaktik“ verfolge. Denn das SZL Biblis sei mit der 4. Änderungsgenehmigung zwischenzeitlich „nachgerüstet“ (sog. Härtung) und mit der 6. Änderungsgenehmigung sei die dortige Krananlage geändert worden, was die Notwendigkeit erheblicher baulicher Veränderungen und schon für sich eine UVP-Pflicht ausgelöst habe. In der Zusammenschau mit den erfolgten Änderungen bzgl. des Inventars sowie der heute schon vorhersehbaren Verlängerung der Lagerungsdauer sei nunmehr eine Prüfungstiefe geboten, die einer Neugenehmigung gleichkomme. Die Antragsgegnerin habe der Vorprüfung auch deshalb einen

unzutreffenden Prüfungsmaßstab zu Grunde gelegt, da es bei wesentlichen Änderungen nicht darauf ankomme, ob die Ursprungsgenehmigung dem früheren Stand der Wissenschaft und Technik entsprochen habe, sondern der jetzige Stand maßgeblich sei. Die wesentliche Änderung verlange deshalb nach einer Überprüfung des gesamten bisherigen Reparaturkonzeptes, bei der auch in Rechnung zu stellen sei, dass aufgrund der Abschaltung des Atomkraftwerks Biblis im Jahre 2011 der Reaktor nicht mehr für die Reparatur defekt gewordener Behälter zur Verfügung stehe.

Die Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 AtG, für die die Antragsgegnerin - auch im Rahmen eines „kursorischen Verfahrens“ - die Beweislast trage, seien ferner nicht gegeben.

Der Nachweis, dass die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG erfüllt seien, sei in mehrfacher Hinsicht nicht gelungen:

In Bezug auf den CASTOR®HAW28M fehle es an dem Nachweis der Vorsorge im Falle von Primärdeckeldichtheitsverlusten, so dass die Sicherheit des Lagers insgesamt in Frage stehe und im Fall von Freisetzung mit erheblichen Risiken für Mensch und Umwelt zu rechnen sei. Tatsächlich habe es mehrere Vorfälle gegeben, bei denen die Einlagerung der Glaskokillen durch Verdrehungen von Tragkörben oder Problemen beim Aufsetzen des Primärdeckels nicht gemäß der Spezifikation erfolgt sei. Dabei komme es nicht darauf an, ob der von der Antragsgegnerin beauftragte Sachverständige keine Bedenken geäußert habe, da er auch keine weitergehenden Untersuchungen angestellt habe. Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) sei im Rahmen der Prüfung auch nur zu dem Ergebnis gekommen, dass sechs Behälter (Nrn. 26, 27, 31, 34, 35 und 42) eine positive Konformitätsbewertung erhielten, wobei unklar sei, ob es einen weiteren Behälter gebe, der noch geprüft werden müsse. Ferner habe die BAM die Überprüfung auf eine externe Firma übertragen, deren Name in den Unterlagen geschwärzt sei, was die Frage aufwerfe, ob die Firma unabhängig und zur Prüfung qualifiziert sei. Bei der Prüfung hätten sich mehrere Abweichungsberichte ergeben, die von der BAM akzeptiert worden seien, auch wenn sie nicht dem erforderlichen Typ des Berichts entsprochen hätten. Aufgrund von festgestellten Abweichungen der Revisionsstände der Stücklisten habe die BAM gefordert, dass nach dem Genehmigungsverfahren für eine eventuelle Neufertigung von Komponenten neue Fertigungs- und Prüfpläne einzureichen seien, ohne dass hieraus Konsequenzen - wie eine neue Nebenbestimmung - gezogen worden seien.

Problematisch sei auch, dass nach der Genehmigung für mindestens die nächsten 10 Jahre der Fügedeckel als einzige Option zur Wiederherstellung eines Zweideckeldichtsystems für ausreichend gehalten werde. Erst nach 10 Jahren müsse ein neues Konzept für eine „Primärdeckelwechselstation“ vorgelegt werden und erst nach Ende der Zwischenlagergenehmigungsdauer müsse nachgewiesen werden, ob dieses Konzept tatsächlich funktioniere. Dies widerspreche der Stellungnahme der Entsorgungskommission (ESK) von 2014, in der gefordert werde, dass bereits zur Zwischenlagerung ein qualifiziertes Konzept vorliegen müsse. Der Umfang eines solchen Konzeptes erfordere eine UVP, die hier offenbar bewusst habe umgangen werden sollen. Da die ESK festgestellt habe, dass die grundsätzliche Machbarkeit einer solchen „heißen Zelle“ außer Frage stehe, gebe es auch keinen nachvollziehbaren Grund, diese Frage in die Aufsichtsphase zu verlagern.

Ebenfalls problematisch sei, dass die Wechselstation erst installiert werden könne, wenn ein Teil der gelagerten Behälter aus dem Zwischenlager entfernt sei. Bis dahin würden die HAW-Abfälle jedoch bereits seit Jahrzehnten im Zwischenlager gelagert sein. Es sei auch fraglich, ob die Wechselstation überhaupt im Lagerbereich genehmigungsfähig sei, weil dadurch erhöhte Strahlenbelastungen für das Personal verursacht würden.

Gleichfalls unzureichend sei, dass die Einrichtung einer Möglichkeit zum Wechsel von Primärdeckeldichtungen davon abhängig gemacht werde, ob für den Transport ohne primäre Deckeldichtheit eine „Anpassung“ an das Transportrecht gelinge. Auch hier würden erneut Vorsorgeansprüche in die Zukunft verlagert, obgleich das Problem seit mehr als 10 Jahren bekannt sei.

Das Reparaturkonzept mit Fügedeckel sei auch deshalb nicht ausreichend, da dadurch mechanische Probleme für das neu entstehende Doppeldeckelsystem auftreten würden. Für die Herstellung eines spezifikationsgerechten Zustandes müsse der Fügedeckel nämlich nicht nur aufgeschweißt, sondern auch mit einer Klemmringkonstruktion verschraubt werden, was eine geringere Schadensvorsorge für die Zwischenlagerung der CASTOR[®] HAW28M bedeute. Die diesbezüglichen Beschreibungen in den Unterlagen seien auch nicht konsistent.

Die Vorsorge für das SZL Biblis werde auch deshalb verringert, da nunmehr die Annahme und Einlagerung von Behältern ohne spezifizierte Primärdeckeldichtheit zugelassen worden sei, wenn die Dichtheit im Zusammenhang mit dem Transport nachgelassen habe. Zwar müsse der Behälter mit Sekundärdeckeln und einem Fügedeckel versehen werden. Letztere seien aber im SZL Biblis nicht vorhanden und müssten erst aus Gorleben beschafft werden, wobei vor dem Aufschweißen eines Fügedeckels Arbeitsproben angefertigt werden müssten und vor der Schweißung durch die Aufsichtsbehörde die Erfüllung von in vergangenen Genehmigungen festgelegten Voraussetzungen geprüft werden müsse. Damit vergehe aber ein gewisser Zeitraum bis ein überwachbares Doppeldeckeldichtheitssystem hergestellt werden könne, so dass die Behälter für einen gewissen Zeitraum ohne Doppeldeckeldichtheitssystem gelagert werden müssten.

Da keine sog. „heiße Zelle“ im SZL Biblis vorhanden sei, werde in Kauf genommen, dass defekte Behälter mehrere Monate lang nur mit einer Dichtung im Zwischenlager stünden, so dass die Anforderungen an die sichere Einlagerung nicht erfüllt seien. Auch gebe es für den Fall, dass in dieser Zeit andere Ereignisse (Abstürze von Flugzeugen) eintreten würden, keine Sicherheit, da die Störfallszenarien nicht für diesen Fall, sondern nur für den Fall einer bestehenden Doppeldeckeldichtheit erstellt worden seien.

Im Falle eines Primärdeckeldichtungsversagens sei die Abtransportierbarkeit eines CASTOR[®] HAW28M aus dem Zwischenlager für einen gegenwärtig nicht absehbaren Zeitraum nicht gegeben, obgleich diese nach den ESK-Leitlinien von 2014 und nach den bisherigen Zwischenlagergenehmigungen zu jedem Zeitpunkt gewährleistet sein müsse. Es entspreche auch höchststrichterlicher Rechtsprechung, dass schon mit der Einlagerung Vorkehrungen für die Abtransportierbarkeit getroffen werden müssten (BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 7 C 1/11 -, BVerwGE 142, 159, Ls. 1, S. 179, Rn. 28; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 19. Juni 2013 - 4 KS 3/08 -, Ls. 1, Rn. 111, juris). Dies werde offenbar mit einer geringen Wahrscheinlichkeit des Dichtungsversagens gerechtfertigt, stelle aber gleichwohl eine Verringerung der Vorsorge im SZL Biblis dar.

Ferner würden die Auswirkungen eines Behälterabsturzes nicht rechnerisch abgeschätzt, sondern es werde unterstellt, dass entsprechende Störfälle aufgrund der KTA-Auslegung der Hebezeuge ausgeschlossen werden könnten. Auch die Betrachtung eines möglichen Absturzes schwerer Lasten auf den Behälter werde nicht unterstellt, da die Begrenzung von Last und Hubhöhe gegeben sei. In der Vergangenheit habe es jedoch, unabhängig von der KTA-Auslegung der Hebezeuge, diverse Lastabstürze gegeben.

Auch die Überprüfung sog. zivilisatorischer Flugzeugabstürze falle unangemessen verkürzt aus. Bei der Betrachtung eines zufälligen Flugzeugabsturzes auf einen Behälter werde in der Genehmigung offensichtlich unterstellt, dass kein Integritätsverlust von Kokillen erfolge, ohne dass dies begründet werde. Im Falle eines Integritätsverlustes seien deutlich größere radiologische Auswirkungen in der Umgebung des Zwischenlagers zu besorgen als von der Antragsgegnerin angenommen und auch Grenzwertüberschreitungen seien nicht auszuschließen.

Daneben fehle es auch an einem ausreichenden Nachweis des Schutzes vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter (SEWD) i.S.d. § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG.

Im Genehmigungsbescheid fehlten nämlich Ausführungen bzgl. eines gezielten Flugzeugabsturzes, bei denen nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der sog. Unterweser-Entscheidung (BVerfG, Beschluss vom 10. November 2009 - 1 BvR 1178/07 -, ZUR 2010, 24 ff.) als Referenz ein Flugzeugtyp Airbus A 380 zugrunde zu legen sei.

Auch sei ein Beschuss von Castorbehältern mit panzerbrechenden Waffen nicht berücksichtigt worden, obgleich ein solcher auch zu den Lastannahmen zähle, wobei im Genehmigungsverfahren davon auszugehen sei, dass die zu diesem Zeitpunkt auf dem Markt für Streitkräfte befindlichen Waffentypen innerhalb des Genehmigungszeitraumes auch für terroristische Angreifer als nichtstaatliche Akteure verfügbar seien. Dabei sei von der Durchschlagskraft modernster Waffentypen sowie einem möglichen Eindringen von mehreren Tätern, die auch in der Lage seien, mehrere Schüsse abzugeben, auszugehen. Auch hierzu finde sich nichts in der Genehmigung. Sofern die Antragsgegnerin im hiesigen Verfahren vorgetragen habe, dass modernste Waffen berücksichtigt worden seien, „soweit sie basierend auf den aktuellen Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden für potentielle Täter verfügbar seien“, sei dies nicht ausreichend. Die Antragsgegnerin habe damit nämlich nicht dargelegt, dass sie alle Tatmittel in ihre Erwägung einbezogen habe, deren Einsatz in einer zukunftsgerichteten Beurteilung durch potentielle Täter prognostisch nicht als nahezu ausgeschlossen betrachtet werden könnte, wie es das Bundesverwaltungsgericht verlange (BVerwG, Urteil vom 22. März 2012, a.a.O., Rn. 28).

Ebenso wenig sei zu erkennen, dass die Genehmigung den gezielten Absturz einer größeren Passagiermaschine, wie des Flugzeugtyps A 380, ausreichend berücksichtigt habe, was nach Rechtsprechung des OVG Schleswig-Holstein (Urteil vom 19. Juni 2013 - 4 KS 3/08 -, juris) unzulässig sei. Dabei sei es auch unerheblich, dass dem Urteil das Lagerkonzept in Brunsbüttel zu Grunde gelegen habe, da dieses wesentlich robuster sei als das des SZL Biblis. Im SZL Biblis sei mit einem Gebäudeabsturz zu rechnen, bei dem auch ein direkter Eintrag der mechanischen Energie auf die Castorbehälter und ein nachfolgender Kernfusionsbrand hätte unterstellt werden müssen, bei dem zerstörte und teilweise zerstörte Kokillen und Glaskörper zu erwarten seien.

Weiter meint der Antragsteller, dass die 9. Änderungsgenehmigung unter einem nicht hinnehmbaren Bestimmtheitsmangel leide, da unklar sei, weshalb sie sich auf sieben Castorbehälter beziehe, während nach Mitteilungen der Antragsgegnerin der siebte Behälter, der erst noch geprüft werden solle, nicht existiere. Der Umstand, dass eine Genehmigung für einen nicht existenten Behälter erteilt worden sei, sei völlig unverständlich.

Schließlich ist der Antragsteller der Ansicht, dass eine Interessenabwägung nicht zu dem Ergebnis führe, dass das Vollzugsinteresse das Suspensivinteresse überwiege. Der von der Antragsgegnerin angeführte zeitliche Druck, der von den angeblichen personellen und organisatorischen Vorbereitungen des Vollzugs der Genehmigung ausgehe, sei im Wesentlichen von ihr selbst induziert. Das unzureichende Reparaturkonzept und die fehlende Gewährleistung der Abtransportierbarkeit seien seit mehr als 15 Jahren bekannt. Der Umstand, dass sie diese Problematik nicht beseitigt habe, dürfe nicht zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes des Antragstellers führen. Sofern sich die Antragsgegnerin auf das Bestehen einer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Rückführung der wiederaufbereiteten Abfälle gegenüber dem Vereinigten Königreich berufe, gelte diese nur „vorbehaltlich der Erteilung der erforderlichen Genehmigungen und Zulassungen auf beiden Seiten“. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer solchen Genehmigung werde hierdurch völkerrechtlich nicht geschmälert. Sofern die Antragsgegnerin das Interesse am Sofortvollzug mit der Vermeidung eines Ansehensverlustes der Bundesrepublik Deutschland begründe, sei dies zum einen kein gewichtiger Aspekt, zum anderen nicht nachvollziehbar. Das Ansehen eines Staates könne nicht dadurch beschädigt werden, dass wesentliche rechtsstaatliche Prinzipien, etwa durch die beschleunigte Durchsetzung einer möglicherweise rechtswidrigen Genehmigung, missachtet würden. Sofern sich die Antragsgegnerin auf vertragliche Verpflichtungen, die die Beigeladene eingegangen sei, beziehe, die Schadensersatzansprüche auslösen könnten, sei dies deshalb unplausibel, da die Verpflichtung der Vertragsparteien regelmäßig bei Vorliegen von „force majeure“ entfalle. Die Interessen entfernter Dritter, wie Subunternehmer, seien nicht berücksichtigungsfähig. Demgegenüber überwiege das Interesse des Antragstellers an einem effektiven Rechtsschutz unter Verhinderung vollendeter Tatsachen. Die sofortige Vollziehung der Genehmigung hätte nämlich zur praktischen Konsequenz, dass die Behälter zum SZL Biblis verbracht würden und im Falle eines möglichen späteren Obsiegens des Antragstellers nicht wieder ausgelagert werden könnten. Denn keines der anderen dezentralen Zwischenlager sei ohne vorherige Änderung der Genehmigungslage in Deutschland in der Lage, die Behälter aufzunehmen. Dies zeige auch das erfolgreiche Klageverfahren zum Zwischenlager Brunsbüttel, das, obgleich es aufgrund der Entscheidung des OVG Schleswig-Holstein seit 7 Jahren ohne Genehmigung sei, weiterhin auf Basis einer Duldung gem. § 19 AtG betrieben werde. Auch überzeuge das Argument nicht, dass durch die Einlagerung der zusätzlichen Behälter die bereits genehmigte Schwermetallmasse nicht erhöht werde. Dies verfehle nämlich die sicherheitsgerichteten Argumente des Antragstellers, die unter anderem auch an den spezifischen Behältertyp sowie die Notwendigkeit einer über den bisherigen Befristungszeitraum hinausgehenden Betrachtung anknüpften. Auch der Hinweis auf § 6 Abs. 4 AtG vermöge nicht zu überzeugen, da auch in Fällen, in denen die aufschiebende Wirkung einer Klage kraft Gesetzes entfalle, ein automatischer Vorrang des Vollzugs-

interesses in der Rechtsprechung nicht anerkannt sei, sondern gleichwohl eine Interessenabwägung zu erfolgen habe.

Der Antragsteller hat am 12. Oktober 2020 Klage gegen die 9. Änderungsgenehmigung erhoben, die bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof unter dem Az. 6 C 2495/20 anhängig ist.

Der Antragsteller beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage vom 12. Oktober 2020 gegen die 9. Änderungsgenehmigung zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen im Standort-Zwischenlager in Biblis der Y... mbH vom 19. Dezember 2019 - Az: GE 4 - 873110 - anzuordnen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung führt sie an, dass für die streitgegenständliche Änderungsgenehmigung keine unbedingte UVP-Pflicht gemäß § 6 UVPG bestanden habe, da diese nicht als Neuvorhaben im Sinne der Norm zu betrachten sei. Die Abgrenzung zwischen Neuvorhaben einerseits und Änderungsvorhaben andererseits bestimme sich nicht nach den Regelungen des UVPG, sondern erfolge nach dem jeweiligen Fachrecht und damit nach § 6 AtG. Dort werde zwischen neuen Genehmigungen nach § 6 Abs. 1 S. 1 AtG und Änderungsgenehmigungen nach § 6 Abs. 1 S. 2 AtG zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen außerhalb staatlicher Verwahrung differenziert, wobei gem. § 6 Abs. 3 AtG eine Genehmigung nach Abs. 1 auch erforderlich sei, wenn - wie hier - zur Erfüllung einer Verpflichtung nach § 9a Abs. 2 Satz 2 AtG innerhalb des abgeschlossenen Geländes einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität in einem gesonderten Lagergebäude in Transport- und Lagerbehältern bestrahlte Kernbrennstoffe bis zu deren Ablieferung an eine Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle aufbewahrt würden. Die 9. Änderungsgenehmigung stelle eine Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 2 AtG dar, da es sich ausweislich der Tenorierung lediglich um eine Nutzung von bereits vorhandenen Lagerplätzen im SZL Biblis durch neues Inventar, nämlich HAW-Glaskokillen, in einer neuen Behälterbauart handele. Weder werde ein neues Lagergebäude errichtet, noch würden die grundlegenden Parameter der 2003 genehmigten Aufbewahrung geändert. Die mit der 9. Änderungsgenehmigung genehmigten wesentlichen Änderungen änderten auch offensichtlich nicht den grundlegenden Charakter der Anlage, da weder eine bauliche Änderung genehmigt werde, noch die Lagerkapazitäten des SZL Biblis erhöht würden. Sofern der Antragsteller rüge, dass das Vorgehen der Antragsgegnerin eine unzulässige „Salomitaktik“ darstelle, was der Rechtsprechung des Bay. VGH vom 27. März 2019 - 8 C 18.2398 - widerspreche, sei der dortige Sachverhalt nicht mit der hiesigen Konstellation vergleichbar. Die dortige Antragsgegnerin habe nämlich sukzessive mehrere Teilprojekte zugelassen, die jeweils für sich genommen den Schwellenwert einer UV-Vorprüfung unterschritten hätten und infolgedessen nicht auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft worden seien. Beim SZL Biblis handele es sich aber gerade nicht um ein Vorhaben, für das in Nr. 11.3 der Anlage 1 zum UVPG Größen- und Leistungswerte festgelegt worden seien, und - anders als in dem vom Bay. VGH entschiedenen Fall - sei hier bereits eine UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt worden. Der Antragsteller gehe auch unzutreffend davon aus, dass die laufende Befristung der Aufbewahrungsgenehmigung von 2003 verlängert worden sei. Dort sei le-

diglich festgelegt worden, dass die mit Sellafield-Glaskokillen beladenen Castor-Behälter nur für einen Zeitraum von maximal 40 Jahren ab dem Zeitpunkt der Beladung aufbewahrt werden dürften, ohne dass die Befristung der Grundgenehmigung verlängert worden sei.

Auch eine UVP-Pflicht nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVPG bestehe nicht, da für Zwischenlager nach Nr. 11.3 der Anlage 1 zum UVPG keine Größen- oder Leistungswerte im Sinne von § 6 Satz 2 UVPG festgelegt würden. Die nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UVPG erforderliche allgemeine Vorprüfung sei schließlich auch maßstabsgerecht und damit verfahrensfehlerfrei im Sinne des § 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG erfolgt, da eine Überprüfung gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 UVPG nur daraufhin zu erfolgen habe, ob sie entsprechend den Vorgaben des § 7 UVPG durchgeführt worden und ihr Ergebnis nachvollziehbar sei. Sämtliche der in Anlage 3 zum UVPG aufgeführten Kriterien seien im Rahmen der Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht vollständig und erschöpfend betrachtet worden. Es sei nicht nachvollziehbar, dass der Antragsteller einwende, dass es in der Vorprüfung an einer Befassung mit der späteren Abtransportierbarkeit fehle (vgl. Ziff. 3.1 auf Seite 6 der Vorprüfung des Antragsgegners vom 23. März 2018). Auch die Behauptung des Antragstellers, dass das Störfallrisiko nur „lapidar“ betrachtet worden sei, treffe nicht zu. Mit Blick auf etwaige „Umweltverschmutzungen und Belästigungen“ nach Nr. 1.5 der Anlage 3 zum UVPG habe der Antragsteller nämlich zutreffend festgestellt, dass Aufbau und Dichtwirkung des Doppeldeckeldichtungssystems der Bauartgruppe CASTOR® HAW28M weitgehend Behältern der Bauartgruppe CASTOR® V entspreche und die Behälterüberwachung entsprechend stattdessen finde. Hinsichtlich theoretischer Strahlenfreisetzung habe der Antragsgegner ferner zutreffend festgestellt, dass bei einem mit HAW-Glaskokillen beladenen Behälter das maximal freisetzende Inventar um mehrere Größenordnungen unter demjenigen eines Brennelementebehälters liege, so dass eine Erhöhung der Strahlenexposition in der Umgebung des SZL Biblis durch Emissionen radioaktiver Stoffe ausgeschlossen sei. Da der Kran in Halle 1 ertüchtigt worden sei, sei ein Lastabsturz eines Behälters nicht mehr zu unterstellen. Im Übrigen ergäben sich auf dem Gelände der SZL Biblis keine Veränderungen gegenüber der ursprünglichen Aufbewahrungsgenehmigung vom 22. September 2003. Es bleibe völlig offen, welche erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen nach Ansicht des Antragstellers bestehen könnten, so dass der diesbezügliche Vortrag unsubstantiiert sei. Das Ergebnis der allgemeinen Vorprüfung sei nachvollziehbar und richtig, so dass eine erneute UVP nicht durchzuführen gewesen und auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 2a Abs. 1 AtG i.V.m. §§ 4 ff. AtVfV nicht vorgesehen sei.

Da eine UVP-Pflicht tatsächlich nicht bestanden habe, könne der Rechtsbehelf des Antragstellers im Übrigen gem. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG bereits nicht begründet sein.

Hilfsweise trägt die Antragsgegnerin vor, dass auch die Voraussetzungen des § 6 AtG erfüllt seien. Die vom Antragsteller kritisierte Prüfungstiefe sei nicht zu beanstanden. Eine Verlängerung der Befristung der Ursprungsgenehmigung sei durch die 9. Änderungsgenehmigung nicht erfolgt, in der lediglich eine Regelung für die Aufbewahrungszeit der bestrahlten Brennelemente in den einzelnen Behältern und nicht für die Aufbewahrung der Behälter im SZL Biblis getroffen worden sei. Auch das Inkrafttreten des Standortwahlgesetzes 2013 bedinge keine Veränderung von Maß und Tiefe der Prüfung der Antragsgegnerin. Bei den Ausführungen des Antragstellers zum denkbaren Zeitpunkt, wann ein Endlager in Betrieb gehen könne, handele es sich zum einen um reine Mutmaßungen, die zudem - sollten sie zutreffen - rein faktische Auswirkungen hätten. Maßgeblich

für die Prüfung der Voraussetzungen des § 6 AtG sei nämlich der rechtliche Genehmigungszeitraum. Dabei handele es sich auch nicht um eine Verlagerung von Vorsorgefragen in die Aufsichtsphase, sondern in ein gesondertes Genehmigungsverfahren.

Die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG seien zutreffend bejaht worden. Die Eignung des Reparaturkonzeptes der Antragstellerin sei durch einen Gutachter der Genehmigungsbehörde bestätigt worden. Es stelle sicher, dass Behälter, die keine spezifikationsgerechte Dichtheit der Primärdeckeldichtung mehr aufwiesen, nach Aufbringen eines Fügedeckels weiter im Zwischenlager aufbewahrt werden könnten. Die Montage des Fügedeckels berge, anders als vom Antragsteller behauptet, keine mechanischen Probleme. Sofern der Antragsteller eine Verringerung der Vorsorge darin erblicke, dass im Fall einer Leckage bis zur Montage des Fügedeckels ein gewisser Zeitraum vergehen würde, sei dies denklogisch nicht anders möglich. Jedes Dichtungssystem sei bereits für sich als technisch dicht anzusehen, so dass bis zum Zeitpunkt der Reparatur keine Freisetzung zu unterstellen sei. Das zweifache Deckelsystem ermögliche lediglich eine Überprüfung der Dichtheit. Der Transport eines Fügedeckels von Gorleben nach Biblis sei unproblematisch in kurzer Zeit möglich, da der Fügedeckel keiner gefahrgutrechtlichen oder anderweitigen Zulassung zum Transport bedürfe und sich das dortige Fügedeckelsystem auch im Besitz der Beigeladenen befände.

Sofern der Antragsteller eine fehlende Betrachtung eines Behälterabsturzes rüge, sei dieser Fall aufgrund der Auslegung der Krananlage nach den erhöhten Anforderungen gemäß KTA 3902 Abschnitt 4.3 und der Auslegung der Tragzapfen der Behälter nach den erhöhten Anforderungen gemäß Nr. 9.1 der ESK-Leitlinien nicht mehr zu betrachten und unterliege dem Restrisiko. Ein möglicher Absturz schwerer Lasten sei entgegen der Ausführungen des Antragstellers auch unterstellt worden. Es sei geprüft worden, dass mit den in der Genehmigung ausgebrachten Beschränkungen hinsichtlich Last- und Hubhöhe die bereits für die Behälter der Bauart CASTOR[®]V/19 durchgeführten Betrachtungen auch für die der Bauart CASTOR[®]HAW28M abdeckend seien.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers sei die Gewährleistung der Abtransportierbarkeit der Behälter keine zwingend zu erfüllende Voraussetzung für eine Genehmigung nach § 6 AtG, sondern im Rahmen der Beförderungsgenehmigung nach § 4 AtG zu berücksichtigen. Die Genehmigungsvoraussetzungen seien abschließend in § 6 Abs. 2 AtG aufgezählt und andere als dort aufgezählte Aspekte dürften keine Berücksichtigung finden. Die Herstellung der Abtransportierbarkeit diene auch nicht der Wiederherstellung der Lagerfähigkeit des Behälters, so dass die Abtransportierbarkeit auch keine Genehmigungsvoraussetzung darstelle. Dennoch habe die Antragsgegnerin diese im Hinblick auf die Beendigung der Aufbewahrung geprüft und die entsprechende Nebenbestimmung angepasst. Sofern der Antragsteller diesbezüglich rügt, dass der Umstand, dass ein Konzept für die Primärdeckelwechselstation lediglich im Rahmen der periodischen Sicherheitsüberprüfung fortgeschrieben werden müsse, was der ESK-Stellungnahme von 2014 widerspreche, sei dies unerheblich, da die ESK-Stellungnahmen nicht zwingend zu berücksichtigen seien. Sollte die Rüge des Antragstellers dahingehend zu verstehen sein, dass die Frage der Abtransportierbarkeit der eingelagerten Behälter dem Bereich der Schadensvorsorge zuzuordnen sei, dürfte von einer Aufbewahrungsgenehmigung nur Gebrauch gemacht werden, wenn zuvor eine Beförderungsgenehmigung zum späteren Abtransport vorläge. Hierfür müsste der Empfänger bereits feststehen, was zum heutigen Zeitpunkt ersichtlich ausgeschlossen sei.

Es stelle keinen Verstoß gegen Vorsorgeansprüche i.S.d. Unterweser-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar, dass das Konzept einer Primärdeckelwechselstation noch keiner qualifizierten Überprüfung unterzogen worden oder eine solche noch nicht genehmigt worden sei. Denn eine PDWS werde, wenn überhaupt, erst in mehreren Jahrzehnten erforderlich und müsse, den Anforderungen des § 9 Abs. 2 Nr. 3 AtG folgend, dem dann aktuell gültigen Stand der Wissenschaft entsprechen. Es sei davon auszugehen, dass sich dieser dann deutlich weiterentwickelt habe, so dass die Aussagekraft einer inzidenten Prüfung der heutigen Genehmigungsvoraussetzungen von geringer Aussagekraft wäre. Der Antragsteller habe auch nichts dazu vorgetragen, warum es entgegen der Annahmen der Antragsgegnerin trotz qualitätsgesicherter Abfertigung der Behälter zu Schädigungen, z.B. durch Korrosion, kommen solle und diese zusätzlich trotz Reparaturkonzeptes nicht reparierbar sein sollten.

Sofern der Antragsteller rüge, dass die Primärdeckelwechselstation erst installiert werden könne, wenn ein Teil der gelagerten Behälter abtransportiert sei, sei dies praktisch unproblematisch, da die Notwendigkeit der Errichtung einer Wechselstation erst im Rahmen des Abtransportes der Behälter bestehen könne, so dass bereits sukzessive eine Auslagerung bzw. ein Abtransport stattfinde.

Sofern der Antragsteller die Genehmigungsfähigkeit einer Primärdeckelwechselstation für problematisch erachte, sei nicht klar, welchen Maßstab er hierfür anlege. Da es eine solche Pilotwechselstation am Standort Gorleben gebe, sei nachweisbar belegt, dass die Errichtung technisch möglich sei und regelwerkskonform ausgeführt werden könne.

Es sei zutreffend, dass die Sicherheitsnachweise für den Transport ohne Primärdeckeldichtheit bislang nicht geführt worden seien, was jedoch nicht bedeute, dass sie zukünftig nicht geführt werden könnten. Darüber hinaus könne auch der Sekundärdeckel zusätzlich als dichte Umschließung in die gegenwärtige Transportkonfiguration des Zulassungsscheines aufgenommen werden, wie dies auch zwischenzeitlich beantragt worden sei. Nur wenn die Nachweisführung für eine erhöhte Leckagerate des Primärdeckels als dichte Umschließung (Konzept a) oder für den Transport des Behälters mit zusätzlichen Dichtbarrieren (Konzept b) nicht gelinge, sei die Errichtung der Wechselstation notwendig. Durch die Nebenbestimmung Nr. 63 sei sichergestellt, dass ein Konzept spätestens acht Jahre vor Ablauf der Genehmigung vorhanden sei, so dass dem Vorsorgeprinzip hinreichend Rechnung getragen sei.

Die Betrachtung eines zufälligen zivilisatorischen Flugzeugabsturzes habe nicht ausführlicher erfolgen müssen, da die Erhaltung der Integrität des Primärdeckelsystems und des Behälterkörpers bereits im Verfahren zur Aufbewahrung der Behälter der Bauart CASTOR® HAW28M für das Transport- und Behälterlager Gorleben durch die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung bewertet worden sei. Es sei nicht nachvollziehbar, wie der Antragsteller zu der Einschätzung gelangt sei, dass bei einem Integritätsverlust deutlich größere radiologische Auswirkungen in der Umgebung des SZL Biblis zu besorgen seien, als auf S. 43 der 9. Änderungsgenehmigung ausgeführt. Ergänzend nimmt die Antragsgegnerin auf ihre diesbezüglichen Ausführungen im Widerspruchsbescheid Bezug. Dort hat sie ausgeführt, dass ihre Betrachtungen zum zufälligen Flugzeugabsturz nicht zu oberflächlich seien, sondern im Einklang mit den ESK-Leitlinien stünden. Die ESK gehe davon aus, dass der Lastfall „Flugzeugabsturz“ aufgrund der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit in der Regel ein auslegungsüberschreitendes Ereignis sei. Als ein sol-

ches Ereignis werde der zufällige Flugzeugabsturz auch in der streitgegenständlichen 9. Änderungsgenehmigung zutreffend eingeordnet, so dass in der Folge die Dosisgrenzwerte des § 104 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 2 Strahlenschutzverordnung keine Anwendung fänden.

Die von der Antragsgegnerin durchgeführte Störfallanalyse begegne gleichfalls keinen rechtlichen Bedenken. Die ESK-Leitlinien verwiesen hinsichtlich der weiteren Einzelheiten auf die Lastannahmen der ESK-Leitlinien für Druckwasserreaktoren der Reaktorsicherheitskommission (RSK) in der Fassung vom 15. November 1996 - RSK-Leitlinien -, die für Zwischenlager entsprechend Anwendung fänden. Die RSK-Leitlinien unterschieden hinsichtlich des Lastfalles „Flugzeugabsturz“ nicht einzelne Flugzeugtypen, sondern legten Lastannahmen abdeckend fest. Die Belastungen seien für den zufälligen Absturz einer schnellfliegenden Militärmaschine ermittelt worden. Der zufällige Absturz eines Flugzeugs der Gewichtsklasse 1 sei derart unwahrscheinlich, dass dieses Ereignis dem Restrisiko zuzuordnen sei. Für große Verkehrsflugzeuge sei die Absturzhäufigkeit sogar noch geringer. Dabei habe auch die Nähe des SZL Biblis zum Flughafen Frankfurt am Main keine Auswirkungen, da die statistisch relevanten Start- und Landephasen keine signifikante Erhöhung der Absturzhäufigkeit zur Folge hätten.

Die radiologischen Folgen eines zufälligen Flugzeugabsturzes dürften im Ergebnis keine einschneidenden Maßnahmen des Katastrophenschutzes erforderlich machen.

Sofern der Antragsteller der Auffassung sei, dass der nach § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter nicht gewährleistet sei, sei dies unzutreffend. Die Antragsgegnerin habe im Rahmen der sicherungstechnischen Bewertung sowohl die Wirksamkeit der von der Beigeladenen vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen im Hinblick auf den Einsatz von modernen panzerbrechenden Waffen durch potentielle Täter als auch die potentiellen radiologischen Auswirkungen eines gezielt herbeigeführten Flugzeugabsturzes auf das SZL Biblis betrachtet und dabei die sog. „Lastannahmen zur Auslegung kerntechnischer Anlagen und Einrichtungen gegen Störmaßnahmen oder sonstiger Einwirkungen Dritter“ zu Grunde gelegt. Die diesbezüglichen Ergebnisse und Bewertungen seien auf Grund ihres Inhaltes als Verschlusssache des Geheimhaltungsgrades „VS-VERTRAULICH“ eingestuft. Eine detaillierte Darstellung sei daher nicht zulässig, doch habe die Antragstellerin den Einsatz panzerbrechender Waffen berücksichtigt. Dabei habe sie keine konkreten Waffentypen berücksichtigt, da die o.g. Lastannahmen keine Waffen oder Waffensysteme auflisteten, sondern die für den Hohlladungsbeschuss typischen und abdeckenden Leistungsdaten beschrieben, wie z.B. die Durchschlagsleistung. Diese Leistungsdaten beruhten auf der Beurteilung der typischen und abdeckenden Leistungsmerkmale derjenigen Waffen, die für potentielle Täter verfügbar und für das zu unterstellende SEWD-Szenario geeignet seien. Mit Blick auf diese Systematik schlossen die Lastannahmen folglich keinerlei Waffen oder Waffensysteme als solche aus, sondern bezögen alle mit ein, wenn und soweit sie, basierend auf den aktuellen Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden, für potentielle Täter verfügbar seien. Nach dem Ergebnis dieser Prüfung könne ausgeschlossen werden, dass aufgrund der getroffenen Sicherheitsmaßnahmen jegliche Freisetzungen erfolgten.

Ein gezielt herbeigeführter Flugzeugabsturz sei nicht Gegenstand der Lastannahmen und gehöre damit formal nicht zu den zu unterstellenden SEWD-Szenarien. Er bilde einen Sonderfall, für den eine Auslegung der Zwischenlager nicht gefordert werden könne. Gleichwohl könnten zur Einhaltung der allgemeinen SEWD-Schutzziele schadensmin-

dernde Maßnahmen verlangt werden, so dass auch dieser Fall unter Hinzuziehung der TÜV SÜD Industrie Service GmbH geprüft worden sei. Dabei sei keineswegs der Airbus A 380 ausgeblendet worden, sondern alle gängigen Flugzeugtypen einbezogen worden. Bei dem Berechnungsmodell zur Bewertung radiologischer Auswirkungen eines gezielt herbeigeführten Flugzeugabsturzes seien verschiedene Parameter berücksichtigt worden und die radiologischen Auswirkungen konservativ, also die Strahlenbelastung überschätzend, ermittelt worden. Dabei handele es sich nicht um eine, im Vergleich zu einer spezifischen Betrachtung, unsicherere Methode, sondern um eine Methode, die naturgemäß vergrößernd sei und zu einer deutlichen Überschätzung der realistisch zu erwartenden Strahlenbelastung führe. Sofern der Antragsteller bezüglich der Schadensbetrachtung pauschal auf die Rechtsprechung des OVG Schleswig-Holstein verweise, verkenne er, dass sich die dortigen Ausführungen auf das SZL Brunsbüttel bezogen hätten, das in sog. STEAG-Bauweise errichtet sei, während das SZL Biblis in sog. WTI-Bauweise errichtet sei. Hieraus folgten wesentliche Unterschiede bei der Art des Kerosineintrags, bei der Kerosineintragsmenge und den Brandverläufen. In Ermangelung eines expliziten Regelwerkes zur Bewertung der radiologischen Auswirkungen eines gezielt herbeigeführten Flugzeugabsturzes habe die Antragsgegnerin in sinngemäßer Anwendung auf die SEWD-Berechnungsgrundlage zurückgegriffen. Danach sei der erforderliche Schutz gegen SEWD dann gegeben, wenn die Strahlenexposition für Personen aller Altersgruppen, die sich im Aufpunkt aufhielten, nicht mehr als 100 mSv effektive Folgedosis bis zum 70. Lebensjahr als Summe von Inhalation und 7 Tagen äußerer Bestrahlung betrage. Dieser Nachweis sei geführt worden.

Die Antragsgegnerin ist der Ansicht, dass die Regelung des § 6 Abs. 4 AtomG, wonach eine Anfechtungsklage gegen eine Veränderungsgenehmigung keine aufschiebende Wirkung entfalte, für ein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der streitgegenständlichen Änderungsgenehmigung spreche. Ausweislich der Gesetzesbegründung habe der Gesetzgeber damit nämlich dem Umstand Rechnung tragen wollen, dass völkerrechtliche Verpflichtungen zur Rücknahme zeitgerecht erfüllt werden könnten. Auch jenseits dieser Wertungsentscheidung des Gesetzgebers überwiege das öffentliche Interesse das Suspensivinteresse des Antragstellers, da hierfür die zeitgerechte Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland spreche sowie die bereits erfolgte Terminsabstimmung, die mit erheblichen organisatorischen, personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwendungen der öffentlichen Hand verbunden gewesen sei. Auch die Beigeladene habe ein besonderes Interesse an der Einhaltung des Beförderungstermins, da sie den Betreibern der deutschen Atomkraftwerke zur Annahme verpflichtet und bei nicht fristgerechter Annahme Schadensersatzansprüchen ausgesetzt sei. Gleiches gelte für die Inhaberin der nur noch bis Dezember 2020 gültigen Beförderungsgenehmigung, da auch sie andernfalls Schadensersatzansprüchen der von ihr beauftragten Beförderungsunternehmen ausgesetzt sei. Demgegenüber müsse das Interesse des Antragstellers zurücktreten. Durch den Vollzug der 9. Änderungsgenehmigung würden keine irreversiblen Tatsachen geschaffen, da die Transport- und Lagerbehälter der Bauart CASTOR[®] HAW28M mit den darin befindlichen Sellafield-Glaskokillen, entgegen der Annahme des Antragstellers, im Falle eines späteren möglichen Obsiegens des Antragstellers wieder ausgelagert werden könnten. Ferner sei zu berücksichtigen, dass durch die 9. Änderungsgenehmigung die Rahmenparameter der Ursprungsgenehmigung nicht verändert würden, da die genehmigte Gesamtaktivität, Gesamtschwermetallmasse etc. nicht erhöht, sondern nur die konkrete Zusammensetzung der jeweiligen Stoffe innerhalb der bereits bestehenden Grenzen verändert werde.

Die Beigeladene beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie verweist insofern auf die Ausführungen der Antragsgegnerin und trägt ergänzend vor, dass sie selbst ein Interesse an der Vollziehung der 9. Änderungsgenehmigung habe, das mit dem öffentlichen Interesse zusammenfalle, da sie, obgleich in der Rechtsform einer GmbH organisiert, eine bundeseigene Gesellschaft sei und keine kommerziellen Interessen verfolge. Sie sei gesetzlich gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 Entsorgungsübergangsgesetz - EntsorgÜG - wie auch im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Energieversorgungsunternehmen, dem sie beigetreten sei, zur Abnahme der radioaktiven Abfälle verpflichtet. Bei Nichtabnahme drohten ihr Schadensersatzansprüche ihrer Vertragspartner.

II.

Der beim sachlich zuständigen Verwaltungsgerichtshof (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VwGO) gestellte Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen die der Beigeladenen erteilte 9. Änderungsgenehmigung zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen im Standort-Zwischenlager in Biblis der Y... mbH anzuordnen, ist zulässig.

Die gegen die 9. Änderungsgenehmigung vom Antragsteller am 13. Oktober 2020 erhobene Klage entfaltet gemäß § 6 Abs. 4 des Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), zuletzt geändert durch Art. 239 Elfte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) - AtG - keine aufschiebende Wirkung und ist daher gemäß § 80a Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO statthaft.

Als anerkannte Umweltvereinigung ist der Antragsteller nach § 3 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), zuletzt geändert durch Art. 4 G zur Änd. des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2549) - UmwRG - gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG auch antragsbefugt, da es sich bei der 9. Änderungsgenehmigung um eine Zulassungsentscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 lit. a. UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 6 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Art. 117 Elfte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) - UVP - handelt. Denn es bestand für die 9. Änderungsgenehmigung gem. § 9 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 4 UVP aufgrund der UVP-Pflicht für die Grundgenehmigung jedenfalls eine Pflicht zur Durchführung einer Vorprüfung im Sinne des § 7 UVP, was - unabhängig von dem Ergebnis der Vorprüfung - ausreichend ist, um den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Nr. 1 lit. a. UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 6 UVP zu eröffnen (vgl. Schieferdecker in: Hoppe/Beckmann/Kment (Hrsg.), UVP, UmwRG, 5. Aufl. 2018, § UmwRG, Rn. 40; Fellenberg/Schiller in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Kommentar, Bd.1, 86. EL, 2018, § 1 UmwRG, Rn. 39).

Der Antrag ist jedoch unbegründet. Das öffentliche Interesse und das Interesse der Beigeladenen an der sofortigen Vollziehung der 9. Änderungsgenehmigung überwiegt das

Interesse des Antragstellers an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes bis zur endgültigen Entscheidung in der Hauptsache. Nach allgemeiner Meinung besteht an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer voraussichtlich aussichtslosen Klage kein überwiegendes Interesse. Wird dagegen der in der Hauptsache erhobene Rechtsbehelf bei der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nur möglichen summarischen Prüfung voraussichtlich erfolgreich sein (weil er zulässig und begründet ist), so wird regelmäßig nur die Anordnung der aufschiebenden Wirkung in Betracht kommen (vgl. Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Aufl. 2017, Rn. 1068 m.w.N.). Dies gilt auch für das Aussetzungsinteresse einer nach § 3 UmwRG anerkannten Vereinigung, wenn deren Rechtsbehelf in der Hauptsache voraussichtlich Erfolg haben wird (vgl. dazu OVG NRW, Beschluss vom 5. Oktober 2018 - 11 B 1129/18 -, juris Rn. 10 ff.). Bei offenen Erfolgsaussichten findet eine allgemeine, von den Erfolgsaussichten unabhängige Abwägung der für und gegen den Sofortvollzug sprechenden Interessen statt, bei der auch einer gesetzgeberischen Entscheidung, die aufschiebende Wirkung auszuschließen (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO), erhebliches Gewicht zukommt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. April 2005 - 4 VR 1005.04 - BVerwGE 123, 241, juris Rn. 11 f.).

Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen und auch nur gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage wird die auf Aufhebung des 9. Änderungsgenehmigung gerichtete Klage des Antragstellers hinsichtlich der von ihm erhobenen formellen und einiger materieller Rügen, mit denen er geltend macht, in einer drittschützenden Rechtsposition verletzt zu sein, voraussichtlich keinen Erfolg haben. Sofern hinsichtlich einiger seiner materiellen Rügen die Erfolgsaussichten in der Hauptsache zum jetzigen Zeitpunkt noch offen sind, führt eine von den Erfolgsaussichten losgelöste Interessenabwägung zu dem Ergebnis, dass das öffentliche Interesse und das Interesse der Beigeladenen an der sofortigen Vollziehung der Genehmigung das Suspensivinteresse des Antragstellers an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage überwiegt.

Jedenfalls bei der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes allein gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage leidet die 9. Änderungsgenehmigung an keinem durchgreifenden formellen Fehler, der den Antragsteller in drittschützenden Rechtspositionen verletzt.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist die 9. Änderungsgenehmigung nicht bereits deshalb formell rechtswidrig, weil eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung überhaupt nicht bzw. mit nur unzureichender Prüfungsdichte durchgeführt worden oder eine zwingend notwendige Öffentlichkeitsbeteiligung unterblieben ist.

Zwar kann sich der Antragsteller mit seiner Rüge, dass eine obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfung gem. § 7 UVPG zu Unrecht unterblieben sei, auf eine ihn drittschützende Rechtsposition berufen. 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 nicht durchgeführt und nicht in zulässiger Weise nachgeholt worden ist. Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 UmwRG gilt dies entsprechend für Rechtsbehelfe von Vereinigungen, die die Anforderungen des § 3 Abs. 1 UmwRG erfüllen. Diese Regelung räumt dem Antragsteller daher ein subjektives Recht auf Durchführung einer erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung

bzw. auf Vorprüfung ein mit der Folge, dass ein 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 Verwaltungsverfahrensrecht erweitert (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2011 - 9 A 23.10 -, NVwZ 2012, 557 (558)).

Diese Rüge ist jedoch unbegründet. Die Antragsgegnerin ist zutreffend davon ausgegangen, dass die mit der 9. Änderungsgenehmigung genehmigten Transporte und Lagerungen keiner Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 2a Abs. 1 Satz 1 AtG i.V.m. § 6 oder § 9 UVPG zu unterziehen waren, sondern dass lediglich eine Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 2a Abs. 1a AtG i.V.m. § 7 UVPG durchzuführen war.

Die 9. Änderungsgenehmigung betrifft kein Neuvorhaben i.S.d. § 6 UVPG, für das auch im Atomrecht nach § 2a Abs. 1 Satz 1 AtG eine obligatorische UVP-Pflicht besteht, sondern ein Änderungsvorhaben im Sinne des § 9 UVPG. Nach der gesetzgeberischen Definition des § 2 Abs. 4 Nr. 1 UVPG sind Neuvorhaben a) die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage, b) der Bau einer sonstigen Anlage und c) die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme, während Änderungsvorhaben als a) die Änderung, einschließlich der Erweiterung, der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebs einer technischen Anlage, b) die Änderung, einschließlich der Erweiterung, der Lage oder der Beschaffenheit einer sonstigen Anlage oder c) die Änderung, einschließlich der Erweiterung, der Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme definiert werden. Da diese Definitionen zur Abgrenzung aber wenig zielführend sind, wird für das Verständnis der Begrifflichkeiten auf die fachgesetzlichen Vorschriften und deren Auslegung zurückgegriffen (Beckmann in: Hoppe/ders./Kment (Hrsg.), UVPG, UmwRG, 5. Aufl. 2018, § 6 UVPG, Rn. 9, 21). Die Voraussetzungen, unter denen von einer „Änderung“ gesprochen werden kann, ergeben sich damit prinzipiell aus dem materiellen Recht (Dienes in: Hoppe/Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG, UmwRG, 5. Aufl. 2018, § 9 UVPG, Rn. 2; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2014 - 4 C 36/13 -, BeckRS 2015, 44208 Rn. 23; BVerwG, Urteil vom 18. Juni 2015 - 4 C 4/14 -, NVwZ 2015, 1458, beck-online zur Auslegung des Begriffs Änderung oder Erweiterung i.S.d. § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG a.F.). Daher ist im vorliegenden Fall § 6 Abs. 1, 3 AtG maßgeblich. Nach § 6 Abs. 1 AtG bedarf der Genehmigung, wer Kernbrennstoffe außerhalb der staatlichen Verwahrung aufbewahrt (Satz 1), sowie, wer eine genehmigte Aufbewahrung wesentlich verändert (Satz 2). Als wesentlich werden dabei nach der Rechtsprechung zu vergleichbaren Regelungen in anderen Gesetzen solche Änderungen angesehen, die Anlass zu einer erneuten Prüfung geben, weil sie mehr als nur offensichtlich unerhebliche Auswirkungen auf das Sicherheitsniveau der Anlage haben können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979 - 1 BvR 385/77 -, NJW 1980, 759, beck-online). Gem. § 6 Abs. 3 AtG bedarf einer Genehmigung nach Abs. 1 auch, wer zur Erfüllung einer Verpflichtung nach § 9a Abs. 2 Satz 2 AtG innerhalb des abgeschlossenen Geländes einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität in einem gesonderten Lagergebäude in Transport- und Lagerbehältern bestrahlte Kernbrennstoffe bis zu deren Ablieferung an eine Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle aufbewahrt. Die 9. Änderungsgenehmigung stellt eine solche Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 AtG dar, da der Beigeladenen damit zur Erfüllung ihrer Verpflichtung nach § 9a Abs. 2 Satz 2 AtG nicht erstmalig erlaubt wird, bestrahlte Kernbrennstoffe bis zu deren Ablieferung an eine Anlage zur

Endlagerung radioaktiver Abfälle im SZL Biblis aufzubewahren. Die Aufbewahrung verfestigter Kernbrennstoffe im SZL Biblis wurde nämlich bereits am 22. September 2003 genehmigt, so dass die Neuzulassung neuen Inventars - nämlich der HAW-Glaskokillen -, die ebenfalls radioaktive Stoffe darstellen, in CASTOR-Behältern, die bereits vorher, nur in einer anderen Bauart zugelassen waren, nach obigen Maßstäben eine wesentliche Änderung i.S.d. § 6 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 AtG der Grundgenehmigung darstellen. Zutreffend weist die Antragsgegnerin darauf hin, dass sich dies bereits aus dem Tenor der streitgegenständlichen 9. Änderungsgenehmigung ergibt, wonach die „Aufstellung der Transport und Lagerbehälter der Bauart CASTOR[®] HAW28M [...] ausschließlich im Lagerbereich 1 des Standort-Zwischenlagers Biblis auf den Stellplätzen Nr. 57 bis Nr. 63“ erfolgt, so dass damit lediglich die Nutzung bereits genehmigter Stellplätze, die für die Zwischenlagerung von Kernbrennstoffen vorgesehen waren, geregelt wird. Die genehmigte Anzahl der 135 Stellplätze in der Lagerhalle, die gesamte Schwermetallmasse von bis zu 1.400 Mg, die Gesamtaktivität von bis zu $8,5 \cdot 10^{19}$ Bq und die Gesamtwärmeleistung von bis zu 5,3 MW werden ausweislich der Begründung auf S. 14 der 9. Änderungsgenehmigung nicht berührt.

Zwar findet dieser weite Begriff des Änderungsvorhabens dort eine Grenze, wo die Modifikation nach Ausmaß und Umfang eine Dimension erreicht, die die Identität mit dem bisherigen Vorhaben in Frage stellt. Dies ist jedenfalls der Fall, wenn die Art des Vorhabens, wie sie in der Anlage 1 des UVPG beschrieben wird, nicht mehr die Gleiche ist. In diesem Falle handelt es sich rechtlich um ein neues Vorhaben (Beckmann, a.a.O., § 6 UVPG, Rn. 10). Aber auch unter Zugrundelegung dieser Einschränkung betrifft die 9. Änderungsgenehmigung ein Änderungs- und kein Neuvorhaben. Die Lagerung von HAW-Glaskokillen in Transport- und Lagerbehältern der Bauart CASTOR[®] HAW28M macht die Lagerung zu keiner anderen Art des Vorhabens, wie sie in der Anlage 1 des UVPG beschrieben wird. Vielmehr handelt es sich nach wie vor um ein Vorhaben i.S.d. Nr. 11.3 der Anlage 1 zum UVPG, da durch die 9. Änderungsgenehmigung im SZL Biblis weiterhin eine „Anlage oder Einrichtung [...] zu dem ausschließlichen Zweck der für mehr als zehn Jahre geplanten Lagerung bestrahlter Kernbrennstoffe oder radioaktiver Abfälle an einem anderen Ort als dem Ort, an dem diese Stoffe angefallen sind“ betrieben wird.

Sofern der Antragsteller diesbezüglich sinngemäß vorträgt, dass die Identität des ursprünglichen Vorhabens deshalb in Frage stehe, da der Genehmigungshorizont der Ursprungsgenehmigung damit über das Jahr 2043 hinaus ausgeweitet werde, vermag dies kein anderes Ergebnis zu rechtfertigen. Es kann dahingestellt bleiben, ob hierin eine Identitätsänderung des Vorhabens liegen könnte, da die Grundannahme des Antragstellers unzutreffend ist. Die Grundgenehmigung vom 22. September 2003 ist auf 40 Jahre ab dem Zeitpunkt der ersten Beladung befristet. Auf Seite 14 der Begründung der 9. Änderungsgenehmigung heißt es zwar: „Auch die mit Sellafield-Glaskokillen beladenen Transport- und Lagerbehälter der Bauart CASTOR[®] HAW28M dürfen nur für einen Zeitraum von maximal 40 Jahren ab dem Zeitpunkt der Beladung aufbewahrt werden“, woraus der Antragsteller schließt, dass die neu eingelagerten Castor-Behälter nunmehr bis zum Jahre 2060 im SZL Biblis gelagert werden dürften. Ausweislich der Ausführungen der Antragsgegnerin im Widerspruchsbescheid vom 29. September 2020 ist dies zwar nicht der Fall (S. 18). Bei der Auslegung von Verwaltungsakten kommt es in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB aber nicht auf den wirklichen Willen des Erklärenden an, sondern darauf, wie der Empfänger die Erklärung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung der für ihn erkennbaren Umstände verstehen musste (st.

Rspr., vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 46.12 -, BVerwGE 147, 81 Rn. 27), wobei es in atomrechtlichen Genehmigungsverfahren maßgeblich auf den Empfängerhorizont von potentiell Drittbetroffenen ankommt (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25. September 2012 - 10 S 731/12 -, BeckRS 2012, 57802, 2. Amtlicher Leitsatz und Rn. 2.1.1.4. beck-online). Bei der Ermittlung des Regelungsinhalts durch Auslegung ist primär auf den Entscheidungstenor, daneben auf die von der Genehmigungsbehörde gegebene Begründung abzustellen (VGH Baden-Württemberg, a.a.O.). Eine objektive Auslegung der 9. Änderungsgenehmigung aus dem Empfängerhorizont eines Drittbetroffenen führt nicht zu dem Ergebnis, dass damit die Geltungsdauer der Grundgenehmigung vom 22. September 2003 verlängert werden sollte. Hiergegen spricht bereits, dass davon dem Tenor nichts zu entnehmen ist. Die Genehmigung ist auch ausweislich des Tenors lediglich auf § 6 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 bis 4 AtG gestützt, nicht aber auch auf die für eine Verlängerungsentscheidung maßgebliche Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 5 Satz 2 AtG. Auch im Rahmen der Begründung wird weder auf diese Norm Bezug genommen, noch unter die dort geregelten Tatbestandsvoraussetzungen subsumiert. Nach dieser Norm darf eine Verlängerung von Genehmigungen nach Satz 1, die 40 Jahre ab Beginn der ersten Einlagerung eines Behälters nicht überschreiten soll, nur aus unabweisbaren Gründen und nach der vorherigen Befassung des Deutschen Bundestages erfolgen. Damit erfordert eine Verlängerungsgenehmigung neben der Einhaltung des dort geregelten Verfahrens einen besonderen Begründungsaufwand. Nach alledem können die Ausführungen auf S. 14 der streitgegenständlichen 9. Änderungsgenehmigung nach dem objektiven Empfängerhorizont eines potentiell Drittbetroffenen nur dahingehend verstanden werden, dass sie die Aufbewahrungszeit der bestrahlten HAW-Glaskokillen in den einzelnen Castor-Behältern - vorbehaltlich einer eventuellen separaten Verlängerungsgenehmigung -, nicht aber ihre Aufbewahrungszeit im SZL Biblis betreffen. Sofern der Antragsteller diesbezüglich einwendet, dass die Aufbewahrungszeit der Castorbehälter im Rahmen der Typ B (U)-Zulassung zu regeln sei, steht dies einer klarstellenden Aufnahme im begründenden Teil einer Änderungsgenehmigung, die Lage betreffend, nicht entgegen.

Auch die Unterschiede zwischen den CASTOR[®]V/19- und den CASTOR[®]HAW28M- Behältern sind, entgegen der Ansicht des Antragstellers, nicht so erheblich, dass sie den Schluss zuließen, die 9. Änderungsgenehmigung als „Neuvorhaben“ zu qualifizieren. Abgesehen von den unterschiedlichen Maßen unterscheiden sie sich, worauf der Antragsteller zu Recht hinweist, durch die unterschiedliche Deckelkonstruktion. Diese habe nach Auffassung des Antragstellers „erhebliche Auswirkungen“ auf die Reparierbarkeit und Abtransportierbarkeit. Unabhängig davon, ob die Frage der Abtransportierbarkeit im Rahmen des § 6 Abs. 2 AtG berücksichtigungsfähig ist, führen diese sicherheitsrelevanten Faktoren nicht dazu, dass dadurch die Identität des Vorhabens per se in Frage gestellt wird, sondern dazu, dass sie Anlass zu einer erneuten Prüfung geben, weil sie mehr als nur offensichtlich unerhebliche Auswirkungen auf das Sicherheitsniveau der Anlage haben können. Damit fallen sie gerade unter die Definition einer wesentlichen Änderung i.S.v. § 6 Abs. 1 Satz 2 AtG, aber nicht unter die eines Neuvorhabens i.S.d. § 6 Abs. 1 Satz 1 AtG. Sofern der Antragsteller eine Identitätsänderung des Vorhabens darin erblickt, dass das neu einzulagernde Inventar (hier: Brennelemente, dort: verglaste Kokillen) wesensverschieden sei, ist erneut darauf hinzuweisen, dass es sich in beiden Fällen um radioaktive Stoffe handelt, was für die Identität des Vorhabens prägend sein dürfte, und die bereits genehmigte Gesamtaktivität von bis zu $8,5 \cdot 10^{19}$ Bq und einer Ge-

samtwärmeleistung von bis zu 5,3 MW, auf die es ebenfalls identitätsprägend ankommen dürfte, durch die zusätzliche Einlagerung nicht überschritten wird.

Die 9. Änderungsgenehmigung war auch nicht aufgrund der Vorschrift des § 2a Abs. 1 Satz 1 AtG i.V.m. § 9 UVPG einer obligatorischen UVP zu unterziehen. Danach besteht auch für Änderungsvorhaben eine UVP-Pflicht, wenn 1.) allein die Änderung die Größen- oder Leistungswerte für eine unbedingte UVP-Pflicht gemäß § 6 erreicht oder überschreitet oder 2.) die allgemeine Vorprüfung ergibt, dass die Änderung zusätzliche erhebliche nachteilige oder andere erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen hervorrufen kann. Beide Voraussetzungen sind nicht gegeben.

Die Größen- und Leistungswerte i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 1 UVPG wurden durch die 9. Änderungsgenehmigung nicht geändert, da für Zwischenlager nach Nr. 11.3 der Anlage 1 zum UVPG keine Größen- oder Leistungswerte im Sinne von § 6 Satz 2 UVPG festgelegt werden, so dass die Vorschrift bereits nicht einschlägig ist.

Auch die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Nr. 2 UVPG sind nicht gegeben, da die von der Antragsgegnerin tatsächlich und in nicht zu beanstandender Weise durchgeführte allgemeine Vorprüfung i.S.d. 7 UVPG ergeben hat, dass die Änderung keine zusätzlichen erheblichen nachteiligen oder andere erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen hervorrufen kann.

Eine Vorprüfung i.S.d. § 7 UVPG wurde ausweislich des Berichts vom 23. März 2018 durchgeführt. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG steht eine durchgeführte Vorprüfung des Einzelfalls zur Feststellung der UVP-Pflichtigkeit, die nicht dem Maßstab des § 5 Abs. 3 Satz 2 UVPG genügt, allerdings einer nicht durchgeführten Vorprüfung gleich. Aber auch daran gemessen ist die Vorprüfung nicht zu beanstanden. Gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2 UVPG ist die Einschätzung der zuständigen Behörde in einem gerichtlichen Verfahren betreffend die Zulassungsentscheidung nur daraufhin zu überprüfen, ob die Vorprüfung entsprechend den Vorgaben des § 7 durchgeführt worden ist und ob das Ergebnis nachvollziehbar ist, so dass der Antragsgegnerin diesbezüglich ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsmaßstab zusteht. Dafür, dass die Antragsgegnerin die Vorprüfung nicht nach den Vorgaben des § 7 UVPG durchgeführt hätte oder das Ergebnis nicht nachvollziehbar wäre, ist nach der im Eilverfahren nur summarisch möglichen Prüfung nichts ersichtlich.

Sofern der Antragsteller rügt, dass die Antragsgegnerin die nach der Anlage 3 nach Art und Merkmalen möglichen Auswirkungen falsch eingeschätzt habe, kann er hiermit allein nicht gehört werden. Der Genehmigungsbehörde verbleibt ein Einschätzungsspielraum, innerhalb dessen sie aufgrund überschlägiger Prüfung zu entscheiden hat, ob ein Vorhaben erhebliche nachteilige, nach § 7 UVPG a. F. zu berücksichtigende Umweltauswirkungen haben kann (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 4. Oktober 2018 - 10 S 1639/17 -, Rn. 10, juris). Insofern obliegt es dem Kläger darzulegen, dass dieses Ergebnis entgegen der Vorgaben des § 7 UVPG zu Stande gekommen oder nicht ordnungsgemäß begründet worden ist, § 5 Abs. 3 Satz 2 UVPG.

Sofern der Antragsteller rügt, dass Störfälle in der Vorprüfung nur rudimentär betrachtet worden seien, bestehen hierfür keine belastbaren Anhaltspunkte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die allgemeine Vorprüfung gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 UVPG als überschlägige Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 3 aufgeführten Kriterien durchgeführt wird. Entsprechend ihrer verfahrenslenkenden Funktion beschränkt sich die Vorprüfung

in ihrer Prüftiefe auf eine überschlägige Vorausschau, die die eigentliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht vorwegnehmen darf (BVerwG, Urteil vom 20. August 2008 - 4 C 11/07 -, BVerwGE 131, 352 = NVwZ 2008, 1349 Rn. 35; BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2011 - 9 A 31/10 -, NVwZ 2012, 575 Rn. 25, beck-online, jeweils zu § 3c UVPG a.F.). Andererseits darf sich die Vorprüfung aber auch nicht in einer oberflächlichen Abschätzung spekulativen Charakters erschöpfen, sondern muss auf der Grundlage geeigneter und ausreichender Informationen erfolgen (BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2011, a.a.O.). Bei der Frage, welche Unterlagen und Informationen als geeignete Grundlage einer überschlägigen Prüfung benötigt werden, kommt der Behörde ein Einschätzungsspielraum zu (BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2006 - 4 C 16/04 -, BVerwGE 127, 208 = NVwZ 2007, 576, Rn. 49; BVerwG, Urteil vom 20. August 2008 - 4 C 11.07 -, BVerwGE 131, 352 = NVwZ 2008, 1349, Rn. 35; BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2011, a.a.O.). An diesem Maßstab gemessen dürfte die Vorprüfung nicht zu beanstanden sein. Dass die Antragsgegnerin die in Anlage 3 aufgeführten Kriterien gar nicht berücksichtigt habe, hat auch der Antragsteller nicht behauptet. Dafür, dass die Vorprüfung aufgrund ungeeigneter oder nicht ausreichender Informationen erfolgt sei, ist unter Berücksichtigung des der Antragsgegnerin diesbezüglich zustehenden Beurteilungsspielraums nichts ersichtlich.

Ausweislich des Berichts „Standort-Zwischenlager Biblis, Allgemeine Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht vom 23. März 2018“ hat die Antragsgegnerin unter dem Punkt „Emission radioaktiver Stoffe (bestimmungsgemäßer Betrieb und Störfälle)“ auf Seite 7 mögliche Emissionen radioaktiver Stoffe in Form von Aktivitätsfreisetzungen aus dem Behälterinneren, Mobilisierung äußerer Kontaminationen und Verbreitung aktivierter Teilchen hinsichtlich ihrer Relevanz, zur Strahlenexposition beizutragen, betrachtet. Dabei hat sie festgestellt, dass die Gesamtaktivität des Inventars eines CASTOR® HAW28M-Behälters maximal $1,27 \cdot 10^{18}$ Bq beträgt und damit geringfügig unterhalb der Gesamtaktivität eines CASTOR® V/19-Behälters nach der 96er Zulassung von maximal $1,9 \cdot 10^{18}$ Bq liegt. Ferner entsprächen Aufbau und Dichtwirkung des Doppeldeckeldichtsystems beim CASTOR® HAW28M weitgehend demjenigen von Behältern der Bauartgruppe CASTOR® V, so dass die Behälterüberwachung entsprechend stattdessen finde. Hinsichtlich theoretischer Freisetzungen aus einem CASTOR® HAW28M-Behälter hätten Prüfungen ergeben, dass bei einem mit HAW-Glaskokillen beladenen Behälter das maximal freizusetzende Inventar um mehrere Größenordnungen unter demjenigen eines Brennelementbehälters liege. Daraus hat sie geschlossen, dass die im Rahmen des Grundgenehmigungsverfahrens auf Basis von CASTOR® V-Behältern ermittelten Werte sowohl für den bestimmungsgemäßen Betrieb als auch für die untersuchten Störfälle weiterhin abdeckend seien, so dass eine Erhöhung der Strahlenexposition in der Umgebung des SZL Biblis durch Emission radioaktiver Stoffe ausgeschlossen werden könne.

Ferner hat sie auf S. 9 des o.g. Berichts unter der Überschrift „Risiken von Störfällen“ dargelegt, dass vor Einlagerung der CASTOR® HAW28M-Behälter der Kran in Halle 1 nach KTA 3902, Abschnitt 4.3, ertüchtigt werde, so dass nach erfolgter Umrüstung der Krananlage ein Lastabsturz eines Behälters nicht mehr zu unterstellen sei. Im Übrigen hat sie darauf hingewiesen, dass hinsichtlich des Unfallrisikos beim Betrieb sowie bei den Transporten auf dem Gelände des SZL Biblis keine Veränderungen gegenüber der Aufbewahrungsgenehmigung vom 22. September 2003 zu erwarten seien, so dass auch unter Be-

rücksichtigung des Änderungsvorhabens sowohl die möglichen Einwirkungen von innen als auch die möglichen Einwirkungen von außen unverändert blieben.

Die Antragsgegnerin hat damit ihre Einschätzung auf von ihr eingeholte Gutachten gestützt und eine überschlägige Prüfung der Risiken von Störfällen vorgenommen, bei der sie - zutreffend auf ihren Prüfungsgegenstand der 9. Änderungsgenehmigung beschränkt - einen Vergleich des neu einzulagernden Inventars in den neuen Transport- und Lagerbehältnissen zu dem bisherigen Inventar in den bisherigen Transport- und Lagerbehältnissen vorgenommen hat.

Das Ergebnis der Prüfung ist auch nachvollziehbar. Nachvollziehbarkeit im Sinne dieser Vorschrift bedeutet, dass das Ergebnis der behördlichen Prognose durch ein Gericht nicht auf materielle Richtigkeit, sondern lediglich auf Plausibilität zu überprüfen ist (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29. Juli 2010 - 11 S 45.09 -, juris; OVG Hamburg, Beschluss vom 24. Februar 2010 - 5 Bs 24/10 -, UPR 2010, 445). Im gerichtlichen Verfahren zu beanstandende Rechtsfehler, welche die Nachvollziehbarkeit ausschließen, liegen lediglich dann vor, wenn die Vorprüfung entweder Ermittlungsfehler aufweist, die so schwer wiegen, dass sie ersichtlich auf das Ergebnis durchschlagen konnten, oder wenn das Ergebnis außerhalb des Rahmens zulässiger Einschätzung liegt (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 24. Februar 2010 - 5 Bs 24/10 -, a. a. O.). Ermittlungsfehler sind nicht ersichtlich. Auch das Ergebnis liegt nicht außerhalb des Rahmens einer zulässigen Einschätzung, sondern ist plausibel und nachvollziehbar. Die Antragsgegnerin ist nämlich bei dem Vergleich des jeweiligen Inventars und der jeweiligen Transport- und Lagerbehältnisse zu dem schlüssigen Ergebnis gekommen, dass die Emissionen radioaktiver Stoffe, die von dem neu einzulagernden Inventar ausgingen, unterhalb derer der bereits eingelagerten Abfälle lägen und die Bauart der Transport- und Lagerverhältnisse vergleichbar sei, so dass ihre diesbezüglichen Betrachtungen weiterhin Bestand hätten.

Sofern der Antragsteller rügt, dass die bisherigen Betrachtungen zum Störfallrisiko „lapidar“ als weiterhin gültig betrachtet worden seien, vermag dies kein anderes Ergebnis zu rechtfertigen. Entsprechend des oben Gesagten ist diese Einschätzung der Antragsgegnerin nämlich auf Grundlage geeigneter und ausreichender Informationen erfolgt und auch nachvollziehbar. Sofern der Antragsteller diese Rüge damit begründet, dass der Genehmigungshorizont des SZL Biblis durch die 9. Änderungsgenehmigung erweitert worden sei, liegt der Rüge eine unzutreffende Prämisse zu Grunde. Entsprechend der obigen Ausführungen beinhaltet die 9. Änderungsgenehmigung nämlich keine Verlängerung der Ursprungsgenehmigung, so dass die Antragsgegnerin ihr Sicherheitskonzept auch nicht hinsichtlich einer längeren Dauer hätte überprüfen müssen. Maßgeblich für den zu betrachtenden Zeitraum ist insofern die in der Ursprungsgenehmigung festgesetzte Dauer ab Einlagerung des ersten Behälters (vgl. Leidinger in: Frenz (Hrsg.), AtomR, 2019, § 6, Rn. 49; Bay. VGH, Urteil vom 2. Januar 2006 - 22 A 04.40016 -, juris Rn. 19)

Sofern der Antragsteller diese Rüge darauf stützt, dass sich die zeitliche Perspektive mittlerweile auch deshalb geändert habe, weil es politisch nicht mehr zu bewerkstelligen sei, ein Endlager bis zu diesem Zeitpunkt zu finden, so dass es aufgrund dieser veränderten Umstände der Durchführung eines neuen Genehmigungsverfahrens bedürfe, in dem die Sicherheit insgesamt, d.h. sowohl für die bereits eingelagerten als auch für die neu einzulagernden Behälter zu prüfen wäre, greift er damit ebenfalls nicht durch. Die Antragsgegnerin ist nicht verpflichtet, auf nachträglich eingetretene Entwicklungen,

die noch keinen Niederschlag in der Genehmigungsdauer gefunden haben, zu reagieren, indem sie zu diesem Zeitpunkt rein hypothetische Szenarien in ihr Sicherheitskonzept einstellen müsste. Zu Recht weist die Antragsgegnerin darauf hin, dass hierdurch auch nicht Vorsorgefragen in die Aufsichtsphase verlagert würden, sondern eventuell einem gesonderten Genehmigungsverfahren vorbehalten blieben.

Sofern der Antragsteller der Ansicht ist, dass bereits aufgrund der Änderungen in den vorherigen Änderungsgenehmigungen eine UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung hätte durchgeführt werden müssen, ist dies für das hiesige Verfahren, das allein die 9. Änderungsgenehmigung zum Streitgegenstand hat, unbeachtlich. Die vorherigen Änderungsgenehmigungen sind auch nicht nach Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Beschluss vom 27. März 2019 - 8 CS 18.2398 -) im Sinne einer Gesamtschau bei der Frage der UVP-Pflichtigkeit der 9. Änderungsgenehmigung zu berücksichtigen. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat nur entschieden, dass bei der Frage, ob eine nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen sei, nicht auf ein Teil-, sondern auf das Gesamtvorhaben abzustellen sei und daher eine „Erweiterung“ nicht isoliert betrachtet werden dürfe. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass durch Aufspaltung eine Umgehung der UVP-Pflicht (bzw. der Verpflichtung zur Vorprüfung des Einzelfalls) erfolgen könnte, so dass die Gefahr einer „Salamitaktik“ bestehe (Bay. VGH, Beschluss vom 27. März 2019 - 8 CS 18.2398 -, Rn. 34 - 39, juris). Dieser Sachverhalt ist, wie die Antragsgegnerin zu Recht einwendet, nicht mit dem, dem hiesigen Rechtstreit zu Grunde liegenden vergleichbar, weil durch die 9. Änderungsgenehmigung - mangels Festlegung von Größen- oder Leistungswerten im Sinne von § 6 Satz 2 UVPG - nicht die Gefahr besteht, dass sukzessive die Größen- und Leistungswerte i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 1 UVPG erhöht würden, ohne dass eine UVP stattfände, und hier auch kein Fall des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG vorliegt, da für die Ursprungsgenehmigung jedenfalls eine UVP durchgeführt worden ist.

Sofern der Antragsteller meint, dass die Antragsgegnerin der Vorprüfung einen unzutreffenden Prüfungsmaßstab zu Grunde gelegt habe, da es bei wesentlichen Änderungen nicht darauf ankomme, ob die Ursprungsgenehmigung dem früheren Stand der Wissenschaft und Technik entsprochen habe, sondern der jetzige Stand maßgeblich sei, hat er jedenfalls nicht dargelegt, inwiefern die Antragsgegnerin am Maßstabe einer überschlüssigen Prüfung hinter dem jetzigen Stand der Technik zurückgeblieben sei.

Da keine UVP-Pflicht bestand, war auch die Öffentlichkeit nicht zu beteiligen, § 2a Abs. 1 AtG i.V.m. §§ 4 ff AtVfG.

Es kann dahingestellt bleiben, ob - wie die Antragsgegnerin meint - die in der Hauptsache erhobene Umweltverbandsklage des Antragstellers bereits nach § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 UmwRG keinen Erfolg haben kann. Nach dieser Norm sind Rechtsbehelfe einer anerkannten Vereinigung, soweit sie sich - wie hier - gegen eine Zulassungsentscheidung i. S. v. § 1 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG richten, nämlich nur begründet, wenn die Entscheidung gegen Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert. Kumulativ hinzukommen muss nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG in diesen Fällen aber noch, dass eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Sollte das Ergebnis der durchgeführten Vorprüfung, dass es keiner UVP bedarf, nach gerichtlicher Prüfung - wie hier - nicht zu beanstanden sein, wird daraus geschlossen, dass ein Aufhebungsanspruch des Antragstellers im Klageverfahren

wegen eines sonstigen Rechtsverstoßes von vornherein ausgeschlossen sei (Fellenberger/Schiller, a.a.O. § 2 UmwRG, Rn. 62; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. September 2018 - 8 A 11958/17 -, juris Rn. 122 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 14. Februar 2017 - 5 S 2122/16 -, juris Rn. 56; Bay. VGH, Beschluss vom 27. Mai 2015 - 22 CS 15.485 -, juris Rn. 18, jeweils zu § 2 Abs. 5 Satz 2 UmwRG a. F.). Gegen eine solche Auslegung werden jedenfalls völker- und unionsrechtliche Bedenken geäußert. Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, BGBl. 2006 II S. 1251), die die völkerrechtliche Rechtsgrundlage für Verbandsklagen im Umweltrecht enthält, gebietet jedenfalls nach Sicht des Compliance Committees eine weite Auslegung der Anfechtungsmöglichkeit der von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen (so Schieferdecker, a.a.O., § 1 UmwRG, Rn. 66). In diesen Fällen könnte sich der Antragsteller möglicherweise auf sein subjektives Klagerecht nach § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG berufen (so BVerwG, Urteil vom 26. September 2019 - 7 C 5/18 -, NVwZ 2020, 477 (481) jedenfalls für einen Luftreinhalteplan). Dies kann aber dahingestellt bleiben, da das weitere Vorbringen des Antragstellers entweder bereits aus anderen Gründen nicht durchgreift oder, sofern nach summarischer Prüfung im Eilverfahren die Erfolgsaussichten seiner materiellen Rügen noch offen sind, eine davon unabhängige Interessenabwägung zu dem Ergebnis führt, dass das Suspensivinteresse des Antragstellers hinter dem öffentlichen Vollzugsinteresse zurückzutreten hat.

Die der Beigeladenen erteilte 9. Änderungsgenehmigung leidet bei der im vorliegenden Verfahren gebotenen summarischen Prüfung jedenfalls nicht an einem durchgreifenden formellen Mangel, der den Antragsteller in einer ihn drittschützenden Rechtsposition verletzen würde, so dass seine Klage in der Hauptsache diesbezüglich keinen Erfolg haben dürfte.

Denn sofern der Antragsteller geltend macht, dass die 9. Änderungsgenehmigung unter einem Bestimmtheitsmangel leide, da unklar sei, weshalb sie sich auf sieben Castorbehälter beziehe, während nach Mitteilungen der Antragsgegnerin der siebte Behälter, der erst noch geprüft werden solle, nicht existiere, ist diese Rüge unbegründet. Unabhängig davon, in welchem Umfang § 37 VwVfG gegenüber dem Antragsteller Drittschutz vermittelt (vgl. hierzu: Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 20. Aufl. 2019, § 37, Rn. 17), genügt die Änderungsgenehmigung den Anforderungen der Norm. Gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Dies bedeutet, dass der Inhalt der getroffenen Regelungen - gegebenenfalls im Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen - für die Beteiligten so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass sie ihr Verhalten danach ausrichten können und auch die mit dem Vollzug betrauten oder sonst mit der Angelegenheit befassten Behörden den Inhalt etwaigen Vollstreckungsmaßnahmen oder sonstigen weiteren Entscheidungen zugrunde legen können (vgl. Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 37, Rn. 5). Für den Inhalt des Verwaltungsaktes ist der objektive Erklärungswert des in der Verfügung Mitgeteilten, wie er sich den Betroffenen darstellt und nach Treu und Glauben verstanden werden darf und muss, maßgeblich (Kopp/Ramsauer, a. a. O., § 37 Rn. 7). Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die streitgegenständliche 9. Änderungsgenehmigung hinreichend bestimmt. Denn aus dem Tenor der Genehmigung selbst ergibt sich, dass der Beigeladenen die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen in Form von verfestigten radioaktiven Abfällen aus der Wiederaufberei-

tung bestrahlter Brennelemente aus deutschen Kernkraftwerken bei der Sellafield Ltd. „in bis zu sieben Transport- und Lagerbehältern der Bauart CATOR[®] HAW28M, die gemäß den Anforderungen „Technische Annahmebedingungen für die Einlagerung von Transport- und Lagerbehältern der Bauart CASTOR[®] HAW28M mit HAW-Glaskokillen aus UK in das Standort-Zwischenlager Biblis (KWB-ZL)“ (Anlage 1 Nr. 212) sowie den zugehörigen Ausführungsbestimmungen (Anlage 1 Nr. 213) beladen werden“ gestattet wird. Dies konkretisierend heißt es weiter: „Für die sichere Aufbewahrung der Sellafield-Glaskokillen dürfen nur Transport- und Lagerbehälter der Bauart CASTOR[®] HAW28M verwendet werden, die nach der Stückliste GNB503.111-001/1 Rev. 12 in Verbindung mit den Änderungsbescheinigungen ÄB 14-0016 Rev. 0, ÄB 14-0020 Rev. 0, ÄB 2015-0007 Rev. 0, ÄB 2016-0085 Rev. 0 und ÄB 2016-0160 Rev. 0 (Anlage 1 Nr. 184 bis Nr. 189) gefertigt worden sind.“ Damit ist hinreichend bestimmt, dass es sich um Transport- und Lagerbehälter der Bauart CASTOR[®] HAW28M handeln muss, die auch durch Bezugnahme auf eine Anlage genau konkretisiert werden. Sofern ein siebter Castorbehälter gar nicht existiert, steht dies der Bestimmtheit der 9. Änderungsgenehmigung, die eine Aufbewahrung der Sellafield-Glaskokillen „in bis zu sieben Transport- und Lagerbehältern der Bauart CASTOR[®] HAW28M“ und damit auch in nur 6 Behältern erlaubt, jedenfalls nicht entgegen.

Ob die Antragsgegnerin die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG und den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG als gewährleistet hat ansehen dürfen, muss nach dem derzeitigen Erkenntnisstand des Senats hinsichtlich der Mehrzahl der Rügen des Antragstellers im Eilverfahren offenbleiben.

Jedenfalls die Einwände des Antragstellers, die das noch nicht ausgereifte Konzept für die Abtransportierbarkeit der Lager- und Transportbehälter der Bauart CASTOR[®] HAW28M im Falle eines Primärdeckeldichtungsversagens betreffen, sofern die diesbezüglich vorgesehenen Verfahren a) und b) nicht umsetzbar sein sollten, dürften bereits aus rechtlichen Gründen keinen Erfolg haben. Zu Recht weist die Antragsgegnerin darauf hin, dass die Abtransportierbarkeit keine Genehmigungsvoraussetzung nach § 6 Abs. 2 Nr. 1-4 AtG, sondern der Beförderungsgenehmigung nach § 4 AtG ist. Die Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 Abs. 2 AtG sind dort abschließend aufgezählt, wobei sich darin keinerlei Vorgaben bezüglich der späteren Abtransportierbarkeit finden. Die Antragsgegnerin hat bereits im Widerspruchsbescheid vom 29. September 2020 zu treffend darauf abgestellt, dass die Abtransportierbarkeit auch nicht unter die erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Aufbewahrung der Kernbrennstoffe gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG zu subsumieren sei. Denn über die reine Lagerung hinaus umfasst der Begriff der Aufbewahrung nur die notwendige Handhabung, ohne die die Aufbewahrung nicht durchgeführt werden kann, wie z.B. Übernahme und Herrichten der Behälter für die Einlagerung, Transport zur jeweiligen Behälterposition und sonstige bei der Lagerung üblichen Betriebsvorgänge. Handhabungen, die über die Wiederherstellung der Lagerfähigkeit hinausgehen und bei denen es sich nicht mehr um vor- und nachbereitende Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Aufbewahrung handelt, wie die Abtransportierbarkeit, stellten damit auch keine Genehmigungsvoraussetzung dar (vgl. S. 13 des Widerspruchsbescheids). Dieses Ergebnis wird auch von systematischen Erwägungen gestützt, da § 4 Abs. 2 Nr. 1 AtG bestimmt, dass eine Beförderungsgenehmigung zu er-

teilen ist, wenn gewährleistet ist, dass die Kernbrennstoffe unter Beachtung der für den jeweiligen Verkehrsträger geltenden Rechtsvorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter befördert werden oder, soweit solche Vorschriften fehlen, auf andere Weise die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Beförderung der Kernbrennstoffe getroffen ist und damit gerade die Abtransportierbarkeit regelt. Etwas Anderes dürfte nur gelten, wenn bereits bei der Einlagerung in einem Zwischenlager feststehen sollte, dass ein späterer Abtransport der radioaktiven Stoffe nicht möglich wäre, da dies dem Wesen der Zwischenlagerung widersprechen würde. So liegt es hier aber erkennbar nicht, da die Antragsgegnerin mehrere Möglichkeiten für die Herstellung eines zulassungskonformen Zustandes für die spätere Abtransportierbarkeit von CASTOR® HAW28M-Behältern auch mit einer erhöhten Leckage rate vorgesehen hat, nämlich (a) durch Nachweis, dass sich die Leckage nur auf den Primärdeckel beziehe, (b) die Anbringung zusätzlicher Dichtbarrieren und deren Aufnahme in die verkehrsrechtliche Zulassung oder (c) die Instandsetzung des Primärdeckels mithilfe einer mobilen Primärdeckelwechselstation. Dadurch, dass der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde spätestens 8 Jahre vor Ablauf der Aufbewahrungsgenehmigung eine Planung über die Auslagerung vorzulegen ist, die auch zu berücksichtigen hat, dass bei der Auslagerung ggf. Behälter mit undichten Primärdeckelbarrieren transportiert werden müssten, d.h. dass für diese Behälter ein transportkonformer Zustand wiederhergestellt werden können muss, ist sichergestellt, dass die spätere Abtransportierbarkeit im maßgeblichen Zeitpunkt realisierbar ist.

Sofern der Antragsteller in diesem Zusammenhang zudem vorgetragen hat, dass nur sechs Transport- und Lagerbehältnisse der Bauart CASTOR® HAW28M von der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung eine positive Konformitätsbewertung erhalten hätten, und er darin ein Sicherheitsrisiko bezüglich eines siebten Castors erblickt, hält der Senat ein solches Sicherheitsrisiko aus tatsächlichen Gründen für nicht gegeben. Denn es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die vom Antragsteller selbst vorgetragenen Ausführungen der Antragsgegnerin, wonach ein siebter Castor gar nicht existiere, unzutreffend wären. Die Einlagerung eines nicht zulassungskonformen Transport- und Lagerbehälters der Bauart CASTOR® HAW28M ist auch deshalb nicht zu befürchten, da die der Nuclear Technologies GmbH erteilte Beförderungsgenehmigung auf den Transport von maximal 168 HAW-Glaskokillen begrenzt ist, und die 9. Änderungsgenehmigung die Aufbewahrung von 28 HAW-Glaskokillen pro CASTOR® HAW28M gestattet, so dass bereits die Beförderungsgenehmigung nur für sechs Transport- und Lagerbehältnisse der Bauart CASTOR® HAW28M erteilt worden ist.

Hinsichtlich der übrigen materiell-rechtlichen Rügen des Antragstellers sind die Erfolgsaussichten der Klage des Antragstellers zum jetzigen Zeitpunkt als offen zu beurteilen.

Ob die erforderliche Vorsorge gegen Schäden im Sinne des § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG gewährleistet ist, ist gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich aus der Normstruktur des § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG, dass die Exekutive die Verantwortung für die Risikoermittlung und Risikobewertung trägt, auch für die Entscheidung über Art und Ausmaß von Risiken, die hingenommen oder nicht hingenommen werden müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Januar 1998 - 11 C 11.96 -, BVerwGE 106, 115; BVerfG, Beschluss vom 10. November 2009 - 1 BvR 1178/07 -, NVwZ 2010, 114 -, m.w.N.). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dient der sog. 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. März 2012 - 7 C 1/11 -, ZNER 2012, 288).

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. Allerdings ist das Maß des erforderlichen Schutzes normativ vorgegeben. Die Vorschrift des § 6 Abs. 2 Nr. 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. November 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, Urteil vom 22. Oktober 1987 - 7 C 4.85 -, BVerwGE 78, 177; Beschluss vom 2. Juli 1998 - 11 B 30.97 -, NVwZ 1999, 654; Urteil vom 10. April 2008 - 7 C 39.07 -, a. a. O.). 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 gewärtigen sind. Die Behörde darf dabei nicht maßgebliche wissenschaftliche Erkenntnisse negieren oder in grober Weise fehl gewichten (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. August 1996 - 11 C 9.95 -, DVBl. 1997, 52). 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. März 2012 - 7 C 1/11 -, a.a.O.).

Bei Anwendung dieser Grundsätze vermag der Senat nach derzeitigem Erkenntnisstand nicht zu beurteilen, ob die Antragsgegnerin davon ausgehen durfte, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Beeinträchtigungen, die von der 9. Änderungsgenehmigung ausgehen könnten, getroffen worden ist. Eine Überprüfung, ob die der behördlichen Beurteilung zugrundeliegende Risikoermittlung und -bewertung auf einer ausreichenden Datenbasis beruht und dem Stand von Wissenschaft und Technik im Zeitpunkt der Behördenentscheidung ausreichend Rechnung trägt, kann nur auf Grundlage einer vollständigen Akteneinsicht erfolgen. Im vorliegenden Verfahren wurden dem Gericht die Behördenakten nur unvollständig, in Form einer losen Blattsammlung, mit teilweise geschwärztem Inhalt, übersandt, so dass das Gericht nur auf unvollständiger Datenbasis entscheiden und den Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 VwGO nicht hinreichend erfüllen kann. Der Antragsteller hat jedenfalls Anhaltspunkte dafür genannt, warum die Antragsgegnerin die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG möglicherweise nicht als gewährleistet ansehen darf.

te, die aber - unter Berücksichtigung der Ausführungen der Antragsgegnerin im Widerspruchs- und Eilverfahren - nicht derart belastbar sind, dass der Senat von einer offensichtlichen Rechtswidrigkeit der 9. Änderungsgenehmigung ausgeht. Gleichwohl vermag der Senat zum jetzigen Zeitpunkt ohne vollständige Akteneinsicht auch nicht zu der Einschätzung zu gelangen, dass die 9. Änderungsgenehmigung offensichtlich rechtmäßig ist, so dass die Klärung dieser Frage dem Hauptverfahren vorbehalten bleiben muss.

Dies gilt umso mehr bezüglich der Frage, ob die Antragsgegnerin davon ausgehen durfte, dass der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter im Sinne des § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG gegeben ist. Denn auch hier wurde dem Senat keine vollständige Akteneinsicht gewährt, da die diesbezüglichen Berichte als „vertraulich“ eingestuft worden sind. Daher kann eine Klärung erst im Hauptsacheverfahren erfolgen, bei der das Gericht auch darüber zu entscheiden haben wird, ob die Unterlagen, die von der Antragsgegnerin als (teilweise) geheimhaltungsbedürftig eingestuft werden, gleichwohl der Vorlagepflicht des § 99 Abs. 1 VwGO unterliegen, weil sie nach seiner materiell-rechtlichen Auffassung entscheidungserheblich sind.

Bei der insofern notwendigen von den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache losgelösten Interessenabwägung überwiegt das öffentliche Interesse und das Interesse der Beigeladenen an der sofortigen Vollziehung der Genehmigung jedoch das entgegengesetzte Interesse des Antragstellers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage. Bei der Interessenabwägung ist zu beachten, dass eine Vermutung für das Vollzugsinteresse aufgrund der gesetzlichen Regelung in § 6 Abs. 4 AtG besteht, die durch das Vorbringen des Antragstellers zu seinem Suspensivinteresse nicht widerlegt ist. Diesem Ansatz, dass der Gesetzgeber gemäß § 6 Abs. 4 AtG durch die besonderen Regelungen zur sofortigen Vollziehbarkeit von Veränderungsgenehmigungen nach § 6 Abs. 1 Satz 3 AtG i.V.m. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, Alt. 1 VwGO eine Präposition vorgenommen hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 2003 - 1 BvR 2025/03 -, NVwZ 2004, 93; Finkelnburg/Dombert/Külpman, a.a.O., Rn. 703), folgt auch der beschließende Senat. Der Gesetzgeber hat in der Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 4 AtG auch ausdrücklich den hier vorliegenden Fall vor Augen gehabt. Dort heißt es: „Es bestehen bindende völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, dass die noch ausstehenden, aus der Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe aus deutschen Kernkraftwerken im europäischen Ausland stammenden verfestigten Spaltproduktlösungen [...] in 20 oder 21 Großbehältern mit maximal 28 sogenannten Glaskokillen aus dem Vereinigten Königreich zurückgenommen werden. Die Rücknahme soll in Großbehältern vom Typ CASTOR® HAW28M erfolgen. [...] Die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehung für entsprechende Änderungsgenehmigungen im neuen § 6 Absatz 4 Satz 1 trägt dem Umstand Rechnung, dass die für die entsprechende Zwischenlagerung bestehenden Genehmigungen möglichst zügig angepasst werden. Nur so wird sichergestellt, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Rücknahme dieser radioaktiven Abfälle zeitgerecht erfüllt werden können“ (BT-Drs. 17/1481, S. 29 f.).

Diese gesetzgeberische Wertung nachvollziehend ist ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer Klage gegen eine Verfügung der Antragsgegnerin nur dann begründet, wenn die Änderungsgenehmigung erkennbar rechtswidrig ist oder im Fall der offenen Erfolgsaussichten gleichwohl außergewöhnliche, das vom Gesetzgeber indizierte öffentliche Interesse deutlich überwiegende private Interessen des Betroffenen festzustellen sind.

Solche deutlich überwiegenden Interessen des Antragstellers gegenüber dem öffentlichen Interesse vermag der Senat nicht zu erkennen. Der Senat teilt dabei die Einschätzung der Antragsgegnerin, dass ein erhebliches öffentliches Interesse an einer zeitnahen Abnahme der wiederaufbereiteten Kernbrennstoffe besteht. Dies mag sich zwar nicht allein aus den konkreten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Vereinigten Königreich ergeben, da die Abnahmeverpflichtung - worauf der Antragsteller zu Recht hinweist - „vorbehaltlich der Erteilung der dafür erforderlichen Genehmigungen und Zulassungen auf beiden Seiten“ besteht. Damit haben die Vertragsparteien sichergestellt, dass zunächst die nach nationalem Recht notwendigen Voraussetzungen, wozu eine vollziehbare Genehmigung gehört, geschaffen werden müssen.

Da die Vollziehbarkeit durch § 6 Abs. 4 AtG zunächst gegeben ist, hat die Antragsgegnerin aber in nicht zu beanstandender Weise einen verbindlichen Transporttermin im Rahmen der hierfür gebildeten, mit Regierungsvertretern beider Staaten besetzten, Arbeitsgruppe festgelegt, an dessen Einhaltung nunmehr ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Der Senat hat keine Zweifel daran, dass zur Durchführung des Transportes, der per See und Schiene durchgeführt wird, und bei dem, wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, massive Proteste seitens der Zivilbevölkerung zu erwarten sind, langfristige zeitintensive Vorbereitungen getroffen worden sind. Hierzu dürfte, wie die Antragsgegnerin und die Beigeladene vorgetragen haben, eine langfristige Abstimmung mit den deutschen, britischen und französischen Behörden sowie mit mehreren Transportunternehmen erfolgt sowie der Einsatz mehrerer tausend Bundes- und Landespolizisten koordiniert worden sein. Auch hat der Senat keine Zweifel daran, dass der Beigeladenen bei Verschiebung des Termins Schadensersatzansprüche in Millionenhöhe drohen, die, würde das Gericht dem Antrag stattgeben, nicht wegen „höherer Gewalt“ entfielen. Da der Bund Alleingesellschafter der Beigeladenen ist, handelt es sich dabei letztlich um Beträge, die die Allgemeinheit zu tragen hätte.

Demgegenüber steht das Interesse des Antragstellers auf effektiven Rechtsschutz, das verfassungsrechtlich durch Art. 19 Abs. 4 GG geschützt ist und damit grundsätzlich einen hohen Rang genießt. Diesbezüglich weist die Antragsgegnerin aber zu Recht darauf hin, dass durch den Vollzug der Genehmigung in diesem konkreten Fall keine irreversiblen Tatsachen geschaffen werden, sondern eine Auslagerung im Falle eines späteren Obsiegens des Antragstellers sowohl tatsächlich als auch rechtlich möglich ist. Sofern der Antragsteller diesbezüglich auf das Beispiel des Zwischenlagers Brunsbüttel verweist, das entgegen einer Gerichtsentscheidung weiterhin, nämlich auf Basis einer Duldung gem. § 19 AtG, betrieben wird, spricht er damit ein politisches Problem an, das nicht im Rahmen des hiesigen Verfahrens korrigiert werden kann.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO. Da die Beigeladene einen Antrag gestellt und sich damit einem Kostenrisiko ausgesetzt hat, entspricht es der Billigkeit, ihre außergerichtlichen Kosten dem Antragsteller aufzuerlegen.

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG i. V. m. Nr. 1.5, 6.2 i. V. m. Nr. 2.2.2 des aktuellen Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

