

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Atomrecht

Rechtsquelle/n:

AtG § 7 Abs. 1, 2 und 3

Titelzeile:

Atomrechtliche Stilllegungs- und Abbaugenehmigung

Leitsätze:

1. Durch den Genehmigungsvorbehalt für die Stilllegung und den Abbau einer kern-technischen Anlage in § 7 Abs. 3 Satz 1 AtG wird nicht der gesamte bei der Errichtung und Inbetriebnahme dieser Anlage angefallene Prüfungsaufwand erneut ausgelöst und die bestandskräftige Betriebsgenehmigung insgesamt in Frage gestellt.

2. Das Szenario "gezielter Flugzeugabsturz" kann für zur vorübergehenden Lagerung von schwach- bis mittelradioaktivem Material dienende Pufferlagerflächen eines stillgelegten Kernkraftwerks dem Restrisiko zugeordnet werden (im Anschluss an BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 7 C 1.11 - BVerwGE 142, 159).

Urteil des 7. Senats vom 21. Januar 2021 - BVerwG 7 C 4.19

I. VGH München vom 20. Dezember 2018
Az: VGH 22 A 17.40004





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 4.19
VGH 22 A 17.40004

Verkündet
am 21. Januar 2021

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 21. Januar 2021
durch
den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Günther und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Die Revision gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. Dezember 2018 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, eine anerkannte Umweltvereinigung, wendet sich gegen eine der Beigeladenen erteilte atomrechtliche Genehmigung zur Stilllegung und zum Abbau des Kernkraftwerks Isar 1 (KKI 1).

- 2 Das KKI 1 ist Teil einer aus einem weiteren Kernkraftwerk (Isar 2), einem Standortzwischenlager und einer Transportbereitstellungsanlage bestehenden Kraftwerksanlage. Für die Errichtung und den Betrieb wurden insgesamt neun Teil- und 15 Änderungsgenehmigungen erteilt. Der kommerzielle Leistungsbetrieb ist im Jahr 1979 aufgenommen und im Frühjahr 2011 aufgrund einer Anordnung des Beklagten eingestellt worden. Die Berechtigung zum Leistungsbetrieb ist mit Inkrafttreten der 13. Novelle des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 am 6. August 2011 erloschen. Alle Brennelemente sind in der Nachbetriebsphase aus dem Reaktordruckbehälter in das Brennelementelagerbecken umgeladen worden, von wo aus sie sukzessive in das Standortzwischenlager überführt werden. Nach Mitteilung der Beigeladenen vom 18. Dezember 2020 ist das Kernkraftwerk seit Oktober 2020 brennstofffrei.

- 3 Die Beigeladene beabsichtigt, das Kernkraftwerk in zwei Phasen abzubauen und beantragte mit Schreiben vom 4. Mai 2012 die Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG für die erste Stilllegungsphase. Am 17. Januar 2017 erteilte der Beklagte der Beigeladenen die "Erste Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG zur Stilllegung und zum Abbau des Kernkraftwerks Isar 1 in Essenbach, Landkreis Landshut" (1. SAG). Darin werden die Berechtigung der Beigeladenen zum Restbetrieb der Anlage zum Zwecke ihrer Stilllegung und ihres Abbaus festgestellt und die Nutzungsänderung von Raumbereichen sowie verschiedene Stilllegungs- und Abbaumaßnahmen einschließlich der Ableitung radioaktiver Stoffe mit Luft und Wasser im betriebsnotwendigen Umfang gestattet. Der Bescheid zählt darüber hinaus die der Genehmigung zugrundeliegenden umfangreichen Unterlagen auf und enthält - unter ausdrücklicher Aufhebung der bisherigen Auflagen - zahlreiche Inhalts- und Nebenbestimmungen unter anderem hinsichtlich der Sicherheitsstandards der Anlage, des Restbetriebs, der Entsorgung der Brennelemente und des Abbaus der Anlage.

- 4 Die gegen die Stilllegungs- und Abbaugenehmigung erhobene Klage hat der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 20. Dezember 2018 abgewiesen. Aus § 7 Abs. 3 Satz 3 AtG ergebe sich, dass mit dem Ende des Leistungsbetriebs die Inhalte bestandskräftig erteilter Genehmigungen nicht zwangsläufig vollständig

wegfielen, sondern dass solche Genehmigungen fortgelten könnten. In dem Antrag auf eine Stilllegungsgenehmigung für ein Atomkraftwerk liege kein Verzicht auf die bisherigen Genehmigungen. Die Gestattung von Stilllegungs- und Abbauarbeiten verbiete sich nicht schon deshalb, weil noch bestrahlte Brennelemente und einzelne Defektstäbe im Brennelementelagerbecken vorhanden seien. Bei der Beantwortung der Frage, welche Risiken mit den in der Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG zugelassenen Stilllegungs- und Abbauarbeiten verbunden seien und welche Vorkehrungen gegen solche Risiken in der Genehmigung getroffen werden müssten, stünden der bisherige Bestand und die bisherige Nutzung der kerntechnischen Anlage nicht in ihrer Gesamtheit auf dem Prüfstand. Dies gelte auch angesichts geänderter Risikobewertungen, denen das ehemals ausreichende Schutzniveau nicht mehr genügen würde. Die gegenteilige Ansicht liefe praktisch auf eine Pflicht zur Nachrüstung einer unmittelbar danach schon wieder abzubauenen kerntechnischen Anlage hinaus.

- 5 Mit seiner Revision rügt der Kläger, der Verwaltungsgerichtshof habe das Verhältnis der Stilllegungs- und Abbaugenehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG und der Errichtungs- und Betriebsgenehmigung nach § 7 Abs. 1 AtG unzutreffend bestimmt und dadurch die Schutzansprüche der Anwohner verkürzt sowie erhebliche Risiken für Natur und Umwelt in Kauf genommen. Die erteilte Genehmigung lasse Eingriffe in den Anlagenbestand zu einem Zeitpunkt zu, in dem noch zahlreiche abgebrannte Brennelemente im Brennelementelagerbecken vorhanden seien. Die Auslegung des § 7 Abs. 3 AtG durch den Verwaltungsgerichtshof widerspreche Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der Vorschrift. Nach zutreffender Ansicht werde jede Phase eines Kernkraftwerks durch spezielle Genehmigungsregelungen abgedeckt. Die Betriebsgenehmigung könne daher nicht neben der Stilllegungs- und Abbaugenehmigung Geltung beanspruchen. Mit der Ablösung des Betriebsregimes durch das Stilllegungsregime dürften keinerlei sicherheitstechnischen Nachteile verbunden sein. Die Beachtung des Standes von Wissenschaft und Technik in Bezug auf die gebotene Vorsorge vor Schäden im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG sei nicht bereits durch die frühere Betriebsgenehmigung gewährleistet. Es sei allgemein bekannt, dass sämtliche alten Reaktoren der Baulinie, der das KKI 1 entstamme, heute nicht mehr genehmigungsfähig wären, weil sie nicht dem aktuellen Stand der Technik entsprächen.

6 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. Dezember 2018 und den Bescheid des Beklagten vom 17. Januar 2017 aufzuheben.

7 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen jeweils,

die Revision zurückzuweisen.

8 Sie verteidigen das angefochtene Urteil.

II

9 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Das angefochtene Urteil steht in Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

10 Der Verwaltungsgerichtshof hat zu Recht entschieden, dass die Stilllegung und der Abbau einer kerntechnischen Anlage nicht den gesamten bei der Errichtung und Inbetriebnahme der Anlage angefallenen Prüfungsaufwand erneut auslöst, sondern nur die im Rahmen der Stilllegungs- und Abbauphase geplanten Maßnahmen und deren Auswirkungen auf den Anlagenbestand zu prüfen sind. Im Übrigen verbleibt es bei den für die Errichtung und den Betrieb der Anlage erteilten bestandskräftigen Genehmigungen.

11 1. Nach § 7 Abs. 3 Satz 1 AtG bedürfen die Stilllegung sowie der Abbau einer ortsfesten kerntechnischen Anlage im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 AtG der Genehmigung. § 7 Abs. 3 Satz 2 AtG ordnet für das Genehmigungsverfahren die sinn- gemäße Geltung der für die Errichtung und den Betrieb einer kerntechnischen Anlage geltenden Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG an. Soweit die geplanten Maßnahmen bereits Gegenstand einer Genehmigung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AtG oder einer Anordnung nach § 19 Abs. 3 AtG gewesen sind, be- darf es nach § 7 Abs. 3 Satz 3 AtG keiner Stilllegungs- und Abbaugenehmigung.

- 12 Mit dieser Regulationsstruktur weist die Stilllegungs- und Abbaugenehmigung Parallelen zur Änderungsgenehmigung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AtG auf. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass die bei der Erteilung der Ausgangsgenehmigung zugunsten des Betreibers beantwortete Genehmigungsfrage sich nur zum Teil neu stellt (BVerwG, Urteil vom 21. August 1996 - 11 C 9.95 - BVerwGE 101, 347 <355>). Vergleichbar liegt es bei der Stilllegungs- und Abbaugenehmigung. Es ist nicht Sinn des für die Stilllegung und den Abbau einer kerntechnischen Anlage geltenden Genehmigungsvorbehalts in § 7 Abs. 3 Satz 1 AtG, den gesamten bei der erstmaligen Errichtung und Inbetriebnahme einer Anlage anfallenden Prüfungsaufwand erneut auszulösen und die bestandskräftige Betriebsgenehmigung insgesamt in Frage zu stellen. Es geht vielmehr darum sicherzustellen, dass auch die zur Stilllegung und zum Abbau geplanten Maßnahmen im Hinblick auf die davon ausgehenden nuklearspezifischen Gefahren den Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG genügen. Das Prüfprogramm der Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG bezieht sich daher zunächst auf die stillzulegenden und zu ändernden Anlagenteile oder betrieblichen Verfahrensschritte. Darüber hinaus erstreckt es sich auf diejenigen Anlagenteile und Verfahrensschritte, auf die sich die Stilllegung und der Abbau auswirken. Eine Einschränkung der behördlichen Prüfung kann sich somit im Einzelfall daraus ergeben, dass die Stilllegungs- und Abbaugenehmigung faktisch nicht notwendig die gesamte Anlage und ihren Betrieb beeinflusst (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. August 1996 - 11 C 9.95 - BVerwGE 101, 347 <355 f.> zur Änderungsgenehmigung). Dies gilt insbesondere dann, wenn - wie vorliegend - der Abbau in mehreren Phasen vorgenommen wird.
- 13 Hiervon ausgehend ist gemäß § 7 Abs. 3 Satz 3 AtG danach zu fragen, ob die im Rahmen der Stilllegung und des Abbaus der Anlage konkret geplanten Maßnahmen vom Gestattungsumfang der bestandskräftigen Genehmigungen gedeckt sind. Zutreffend führt der Beklagte zur Verdeutlichung der gesetzlich vorgegebenen Regulationsstruktur in seiner Revisionserwiderung aus, dass nur solche "abbauspezifischen Maßnahmen", die nicht von den für den Betrieb erteilten (Teil-) Genehmigungen erfasst sind, einer Regelung in einer Genehmigung zur Stilllegung und zum Abbau einer kerntechnischen Anlage zugänglich sind und einer solchen bedürfen. Daraus wird deutlich, dass insbesondere die bestandskräftige Betriebsgenehmigung in dem Umfang, in dem die Genehmigungsfrage nicht

neu aufgeworfen wird, weiterhin Gültigkeit behält und den rechtlichen Rahmen für den Fortbestand der Anlage bildet. Es besteht mit anderen Worten insoweit kein erweitertes Entscheidungsprogramm, das den Durchgriff auf den Ist-Zustand der Anlage und damit zusammenhängende Fragen rechtfertigt (vgl.

BVerwG, Urteile vom 21. August 1996 - 11 C 9.95 - BVerwGE 101, 347 <358 f.> und vom 22. Januar 1997 - 11 C 7.95 - BVerwGE 104, 36 <42> jeweils zu Änderungsgenehmigungen). Danach sind in einem Genehmigungsverfahren für die Erteilung einer Stilllegungs- und Abbaugenehmigung keine Fragen neu zu prüfen, die von der zur Genehmigung gestellten Stilllegung gerade nicht aufgeworfen werden und thematisch nur die (bestandskräftigen) Ausgangsgenehmigungen betreffen.

- 14 Entgegen der Auffassung des Klägers stellt dieses Verständnis der Stilllegungs- und Abbaugenehmigung keine (eklatante) Überdehnung des Wortlauts des § 7 Abs. 3 Satz 3 AtG dar. Die Annahme, der Anwendungsbereich der Vorschrift beschränke sich auf Maßnahmen, die bereits im Zusammenhang mit der Betriebsgenehmigung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AtG im Hinblick auf die spätere Stilllegung geplant und mit dieser genehmigt worden seien, überzeugt nicht. Ein solches Verständnis der Norm findet im Wortlaut des § 7 Abs. 3 Satz 3 AtG keine Stütze. Danach ist für die Freistellung vom Genehmigungsvorbehalt allein entscheidend, dass die "geplanten Maßnahmen" von einer Genehmigung nach § 7 Abs. 1 AtG umfasst sind. Hierfür kommen insbesondere Maßnahmen in Betracht, die routinemäßig während des Leistungsbetriebs oder Nachbetriebs durchgeführt werden, aber auch im Rahmen der Stilllegung anfallen können, wie z.B. das Leerfahren des Reaktorkerns oder die Räumung des Nasslagers (vgl. Breuer, DVBl 2005, 1359 <1362 f.>). Gegen das vom Kläger vertretene Verständnis des Wortlauts spricht auch die Gesetzesbegründung, die auf die mit Satz 3 beabsichtigte inhaltliche Abgrenzung der Stilllegungs- und Beseitigungsgenehmigung vom Anwendungsbereich der Genehmigungstatbestände nach § 7 Abs. 1 AtG hinweist und damit von einem Nebeneinander der Genehmigungen nach § 7 Abs. 1 und 3 AtG ausgeht (BT-Drs. 7/5293 S. 3). Wäre der Gesetzgeber von einem Erlöschen der ursprünglich erteilten Genehmigungen ausgegangen, hätte es keiner gesetzlichen Regelung zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche der verschiedenen Genehmigungen bedurft.

- 15 Soweit demgegenüber in der älteren Literatur vereinzelt § 7 Abs. 3 Satz 3 AtG jedweder Anwendungsbereich abgesprochen wurde (vgl. Rebentisch, DVBl 1992, 1255 <1259>), beruht dieses Verdikt - wie der Beklagte zutreffend ausführt - auf einem von der gesetzlichen Dogmatik abweichenden rechtspolitischen Ansatz, der für die Abschaffung der als gesetzgeberischer Fehlgriff gewerteten Stilllegungsgenehmigung und für eine de lege ferenda an das Bundesimmissionsschutzgesetz angepasste Nachsorgebestimmung plädiert, jedoch de lege lata keine Bedeutung erlangt.
- 16 2. In der Beantragung der Stilllegungsgenehmigung liegt nicht zugleich ein konkludent erklärter Verzicht auf die Betriebsgenehmigung. Die Annahme eines Verzichts auf die bisherigen den Anlagenbestand und den Leistungsbetrieb regelnden Genehmigungen hätte für die Dauer des Genehmigungsverfahrens nach § 7 Abs. 3 AtG - und damit unter Umständen für mehrere Jahre - einen genehmigungslosen Zustand zur Folge und stünde damit nicht nur in Widerspruch zu der erkennbar auf eine Weitergeltung der bisherigen Genehmigungen angelegten Regulationsstruktur des § 7 Abs. 1 und 3 AtG und der Regulationsabsicht des Gesetzgebers, sondern würde auch den Schutzzielanforderungen des § 1 Abs. 2 AtG und den Interessen des Anlagenbetreibers widersprechen. Abgesehen davon ist der Annahme eines konkludenten Verzichts spätestens mit dem durch die Novelle des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 (BGBl. I S. 1704) verfügten Ende der Berechtigung zum Leistungsbetrieb für 17 Kernkraftwerke und der daraus folgenden und inzwischen in § 7 Abs. 3 Satz 4 und 5 AtG kodifizierten Pflicht zur unverzüglichen Stilllegung und zum Abbau solcher Anlagen die Grundlage entzogen worden.
- 17 Das Nebeneinander von Betriebs- und Stilllegungsgenehmigung führt nicht zu Doppelprüfungen, wie sie der Kläger befürchtet. Das Gegenteil ist richtig. Maßnahmen, die bereits für den Leistungsbetrieb geprüft und genehmigt worden sind, müssen nicht (erneut) geprüft werden, so dass Doppelprüfungen gerade vermieden werden. Welche Anlagenteile und Verfahrensschritte bereits genehmigt worden sind und welche im Stilllegungs- und Abbauverfahren erstmals in den Blick zu nehmen sind, lässt sich abstrakt nicht näher umschreiben, sondern richtet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalles. Auch insoweit lassen sich die für die Änderungsgenehmigung entwickelten Grundsätze auf die

Stilllegungsgenehmigung ohne Weiteres übertragen (BVerwG, Urteil vom 21. August 1996 - 11 C 9.95 - BVerwGE 101, 347 <356>). Soweit der Verwaltungsgerichtshof in Bezug auf den durch die Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG gesteuerten Stilllegungs- und Abbauprozess ausführt, dass sich der Zustand der kerntechnischen Anlage durch fortschreitende Abbaumaßnahmen "degressiv" verändere und den Geltungsbereich der Betriebserlaubnis nicht unberührt lasse, hat er diese Grundsätze nicht in Frage gestellt, sondern zum Ausdruck gebracht, dass sich durch Abbaumaßnahmen die parallel fortgeltende Betriebsgenehmigung teilweise "auf andere Weise" im Sinne von § 43 Abs. 2 VwVfG erledigt und insoweit gleichsam "abschmelzen" kann.

- 18 3. Die angegriffene Genehmigung ist hinreichend bestimmt. Der Grundsatz der Bestimmtheit verlangt, dass der Adressat in der Lage sein muss, zu erkennen, was von ihm gefordert wird, und zwar in dem Sinne, dass der behördliche Wille keiner unterschiedlichen subjektiven Bewertung zugänglich ist, und dass der Verwaltungsakt Grundlage für Maßnahmen der zwangsweisen Durchsetzung sein kann (BVerwG, Urteil vom 2. Juli 2008 - 7 C 38.07 - BVerwGE 131, 259 Rn. 11). Darüber hinaus muss ein Verwaltungsakt auch aus der Perspektive eines Dritten hinreichend bestimmt sein. Dritter in diesem Sinne ist auch der Kläger, der zwar nicht in eigenen Rechten betroffen ist, dem jedoch nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG das Recht eingeräumt ist, den hier streitgegenständlichen Verwaltungsakt anzugreifen und gerichtlich sowohl in formeller als auch materielle Hinsicht überprüfen zu lassen. Daher kann der Kläger Mängel der Bestimmtheit, gemessen an einem potenziellen Dritten, rügen (BVerwG, Urteil vom 7. Juni 1991 - 7 C 43.90 - BVerwGE 88, 286 <292 f.>). Entgegen der Auffassung des Klägers ist es unter Bestimmtheitsgesichtspunkten unbedenklich, dass die 1. SAG auf Regelungen aus dem bisherigen Genehmigungsbestand für das KKI 1 verweist. Das Bundesverwaltungsgericht hat es - ausdrücklich auch im Hinblick auf potenziell Drittbetroffene - für zulässig erachtet, dass eine Teilgenehmigung für eine kerntechnische Anlage eine vorangegangene (Teil-)Genehmigung auch in ihrem Regelungsgegenstand z.B. durch Aufhebung von Beschränkungen erweitert, sofern dies für den Dritten ausreichend zum Ausdruck kommt. Dabei stehen irreführende Bezeichnungen, wie z.B. einer Teilgenehmigung als Nachtrag, der Bestimmtheit nicht entgegen, solange das tatsächlich Gewollte dem Bescheid im Wege der Auslegung entnommen werden kann (BVerwG, Urteil vom

7. Juni 1991 - 7 C 43.90 - BVerwGE 88, 286 <294>). Es genügt, dass der Drittbetroffene erkennen kann, was in dem angegriffenen Bescheid geregelt und inwiefern der vorangegangene Bescheid geändert wird, er muss aber nicht den geänderten Ausgangsbescheid nochmals in einer den Anforderungen des § 37 Abs. 1 VwVfG genügenden Weise zur Kenntnis gebracht bekommen. Der Zugang zu einem solchen Bescheid wird der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen gewährleistet (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Juli 2020 - 9 A 19.19 - UPR 2021, 40 Rn. 21 zu Unterlagen in der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht). Dass sich im Recht der Genehmigung kerntechnischer Anlagen üblicherweise mehrere zeitlich aufeinanderfolgende Genehmigungen zu einem Gesamtgenehmigungsbestand zusammenfügen und in der Regel eine komplizierte "Bescheidarchitektur" ergeben, ist den jeweils aufwändigen Genehmigungsverfahren geschuldet und ändert an der Zulässigkeit von Inbezugnahmen anderer Bescheide nichts. Erforderlich, aber auch genügend ist, dass die weitergeltenden Unterlagen hinreichend genau bezeichnet sind. Das ist hier der Fall. Dies gilt insbesondere für die Modifikation von Inhalts- und Nebenbestimmungen unter Gliederungspunkt III der 1. SAG. Daraus geht hervor, dass die im Bescheid vom 7. Juli 2010 enthaltenen Auflagen aufgehoben und durch die nachfolgenden Auflagen ersetzt werden. Damit ist der vollständige Bestand der aktuell geltenden Inhalts- und Nebenbestimmungen auch für einen Drittbetroffenen erkennbar.

- 19 4. Der Verwaltungsgerichtshof ist zu Recht davon ausgegangen, dass die angefochtene Genehmigung die erforderliche Schadensvorsorge im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG sicherstellt.
- 20 Zutreffend geht das Urteil davon aus, dass sich das Niveau des Schutzes, der für Menschen, Tiere und Sachen und die Umwelt insgesamt geboten ist und durch den Inhalt der jeweiligen atomrechtlichen Genehmigung gewährleistet werden muss, bei der Stilllegung und dem Abbau der Anlage nicht von dem unterscheidet, das bei Errichtung und Betrieb einzuhalten ist. Soweit der Verwaltungsgerichtshof in diesem Zusammenhang von einem "anderen" Bewertungsmaßstab spricht, hat er lediglich zum Ausdruck gebracht, dass die Prüfung vom jeweili-

gen Risikosachverhalt abhängt und daher nach Einstellung des Leistungsbetriebs das verminderte Risiko- und Gefährdungspotenzial der Anlage der Prüfung zugrunde zu legen war.

- 21 Soweit der Kläger der Auffassung ist, die Beachtung des Standes von Wissenschaft und Technik in Bezug auf die gebotene Vorsorge gegen Schäden im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG sei nicht bereits durch die frühere Betriebsgenehmigung gewährleistet, setzt sich darin seine unzutreffende Ansicht zum Verhältnis von Betriebs- und Stilllegungsgenehmigung fort. Wie bereits dargelegt, besteht im Prüfprogramm einer Stilllegungsgenehmigung kein erweitertes Entscheidungsprogramm der zuständigen Behörde, das den Durchgriff auf den Ist-Zustand der Anlage und damit zusammenhängende Fragen rechtfertigen könnte.
- 22 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen umfassend geprüft und bewertet. Anders als der Kläger meint, wurden dabei die in der Rechtsprechung entwickelten Maßstäbe zur Abgrenzung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Änderungen beachtet und die neu erlaubten Maßnahmen unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen oder Rückwirkungen auf die bestehende Anlage daraufhin überprüft, ob die Grundsätze der Schadensvorsorge nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG eingehalten werden. Dabei wurde jeweils im Einzelnen untersucht, inwieweit die bestehenden Regelungen der Betriebsgenehmigung den Abbau und seine Auswirkungen abdecken. Die Kritik des Klägers hieran bleibt pauschal und ist geprägt von der Vorstellung, dass jede Änderung am Reaktorgebäude und im Umfeld des Brennelementelagerbeckens die Genehmigungsfrage für die gesamte Anlage neu aufwerfe. So ist ihm insbesondere nicht darin zu folgen, dass ein Abbau von Anlagenteilen "prinzipiell unakzeptabel" sei, solange sich noch Brennelemente im Brennelementelagerbecken befinden. Der Beklagte weist zu Recht darauf hin, dass es eine Frage der im Einzelfall zu gewährleistenden und nachzuweisenden Schadensvorsorge ist, ob ein Abbau von Anlagenteilen genehmigt werden kann, obwohl die Anlage noch nicht frei von Kernbrennstoffen ist. Der Verwaltungsgerichtshof hat ausgehend von der Betriebsgenehmigung dargelegt, dass keine stilllegungs- und abbaubedingten Gefahren durch die im Lagerbecken vorhandenen Brennelemente zu

befürchten seien. Hiermit setzt sich die Revision nicht auseinander, sondern beschränkt sich auf die pauschale Kritik, der Verwaltungsgerichtshof habe das Prüfprogramm wesentlich verkürzt.

- 23 Ohne Rechtsverstoß hat der Verwaltungsgerichtshof angenommen, es sei bei der atomrechtlichen Genehmigung von Rechts wegen nicht ausgeschlossen, dass je nach Fallgestaltung gewisse genehmigungsbedürftige Einzelmaßnahmen nur "grobmaschig" überprüft und festgelegt würden, ihre Detailprüfung jedoch der aufsichtlichen Begleitung und Überwachung während des Vollzugs vorbehalten bleibe. Dies kommt entgegen der Kritik des Klägers keinem "Freibrief" für die Verlagerung der Vorsorge in die Aufsichtsphase gleich.
- 24 Der Verwaltungsgerichtshof geht davon aus, dass die Genehmigungsbehörde die Prüfung und Einhaltung materiell-rechtlicher Gebote, Verbote und sonstiger Anforderungen bei einer Genehmigung nach § 7 Abs. 3 AtG nicht in einem größeren Maß dem Aufsichtsverfahren überlassen könne, als dies bei einer Genehmigung nach § 7 Abs. 1 AtG der Fall sei. Er weist aber unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 9. August 1994 - 7 C 44.93 - BVerwGE 96, 258 < 267>) zutreffend darauf hin, dass es sich bei den Stilllegungs- und Abbaumaßnahmen um solche handelt, die mit der Errichtungsphase vergleichbar und daher in besonderer Weise funktional der staatlichen Aufsicht zuzuordnen sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat insoweit betont, dass im Blick auf den praktischen Ablauf der Errichtungs- und Umrüstungsarbeiten etwaigen Wechselwirkungen besser durch baubegleitende Maßnahmen der Aufsichtsbehörde begegnet werden kann, weil sich erst vor Ort und in Kenntnis aller Details die beste von mehreren möglichen Lösungen ermitteln lässt. Ein solches Vorgehen vermeidet, dass das Genehmigungsverfahren mit ihm unangemessenen, weil auf den Horizont der Aufsicht gerichteten Fragestellungen befrachtet wird (BVerwG, Urteil vom 9. August 1994 - 7 C 44.93 - BVerwGE 96, 258 <267>).
- 25 Dementsprechend sind auch die vom Kläger angesprochenen und vom Verwaltungsgerichtshof anerkannten Abgrenzungsschwierigkeiten im Rahmen der Aufsicht zu lösen. Dass dies mit dem Regime der 1. SAG, insbesondere den Ne-

benbestimmungen III Nr. 6 und 7, die Auflagen zum Abbau der Anlage und Anzeige- und Vorlagepflichten enthalten, nicht gelingen könnte, zeigt die Revision nicht auf. Ihr diesbezüglicher Vortrag bleibt im Ungefähren. Dies gilt auch für die Kritik, eine Abbaureihenfolge sei nicht einmal im Groben in der 1. SAG festgelegt worden. Sie setzt sich nicht mit den Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs auseinander, wonach in der Ereignisanalyse für jeden der drei Abbauabschnitte die vollständig abzubauenen Systeme und Anlagenteile aufgelistet und verschiedenartig (rot-grün) gekennzeichnet sind, je nachdem, ob sie - im jeweiligen Abschnitt - für den Schutz gegen denkbare Schadensereignisse weiterhin benötigt oder nicht mehr benötigt werden und daher demontiert werden dürfen. Der Verwaltungsgerichtshof verweist zudem darauf, es sei in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar dargelegt worden, dass sich eine bestimmte sinnvolle Abbaureihenfolge schon daraus ergebe, dass das KKI 1 raumweise abgebaut werde, und im Übrigen bereits durch den technischen Aufbau des Kraftwerks vorgegeben sei. Auch damit setzt sich die Revision nicht auseinander.

- 26 5. Entgegen der Auffassung des Klägers leidet die 1. SAG beim erforderlichen Schutz vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter (SEWD) hinsichtlich des Szenario eines gezielten (terroristischen) Flugzeugabsturzes an keinem Fehler.
- 27 a) Wie der Verwaltungsgerichtshof herausgearbeitet hat, ist der vorhandene Anlagenbestand (Reaktorgebäude, Maschinenhaus, Dekontaminationsgebäude, bisherige Pufferlagerflächen) weitestgehend nicht Gegenstand der 1. SAG, sondern wird durch die insoweit fortgeltende Betriebsgenehmigung bestandskräftig geregelt. Die Nutzung der bereits vorhandenen Betriebseinrichtungen des Kernkraftwerks, insbesondere des Brennelementelagerbeckens, ist ebenfalls Teil der Betriebsgenehmigung und erfährt allein dadurch, dass sie nunmehr nicht mehr im Rahmen des Leistungsbetriebs erfolgt, sondern mit dem Ziel der Stilllegung, keine Änderung. Soweit der Kläger geltend macht, in der Stilllegungsphase seien zunächst mehr Brennelemente im Brennelementelagerbecken gelagert worden als während des Leistungsbetriebs, führt dies zu keiner anderen Beurteilung. Der Verwaltungsgerichtshof ist diesem Argument nachgegangen und nachvollziehbar zu dem Ergebnis gekommen, die Nutzung der Anlage im Restbetrieb und beim Abbau sei durch den Genehmigungsbestand abgedeckt. Wenn der Kläger auch an dieser Stelle darauf abstellt, dass die Baureihe 69, zu der das

KKI 1 gehört, heutigen sicherheitstechnischen Standards nicht mehr entsprechen, mag dies zutreffen, führt jedoch zu keiner anderen Beurteilung. Das KKI 1 steht nicht nach heutigen Maßstäben mit dem Ziel der Errichtung und des Betriebs zur Genehmigung, sondern mit dem Ziel seiner Stilllegung. Es verfügt über eine insoweit weiterhin - freilich mit der Ausnahme des eigentlichen Leistungsbetriebs (§ 7 Abs. 1a AtG) - bestandskräftige Betriebsgenehmigung, die die Lagerung von Brennelementen im Brennelementelagerbecken und den Pufferlagerflächen innerhalb des Reaktorgebäudes bzw. Maschinenhauses vorsieht. Für den Schutzzweck des Atomrechts ist es irrelevant, ob die Brennelemente nach der Lagerung im Lagerbecken wieder in den Reaktor zurückgebracht werden oder nach ihrem Abklingen entnommen werden, wie dies für die Stilllegung geplant ist. Würde man insoweit der Auffassung des Klägers folgen, wäre im Rahmen der Stilllegung eines Kernkraftwerks eine höhere Risikovorsorge zu treffen als während des Leistungsbetriebs. Soweit der Kläger vorträgt, es würden massive Eingriffe in den Anlagenkern vorgenommen, ist dieses Vorbringen schon deswegen unbeachtlich, weil es keine Stütze in den Feststellungen des angegriffenen Urteils findet.

- 28 b) Auch soweit im Rahmen der Stilllegung und des Abbaus des KKI 1 in einer Lagerhalle und auf dem Kraftwerksgelände außerhalb von Gebäuden neue Pufferlagerflächen eingerichtet werden, ist die 1. SAG nicht wegen unzureichender Schadensvorsorge zu beanstanden.
- 29 Es kann dahinstehen, ob diese Flächen, wie in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat vom Beklagten und der Beigeladenen geltend gemacht, ebenfalls zum genehmigten Bestand gehören. Denn die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, der Beklagte habe den gezielten terroristischen Flugzeugabsturz mit einem (zivilen) Flugzeug auf die neu zu errichtenden Pufferlagerflächen dem Restrisiko zuordnen dürfen und folglich nicht näher betrachten müssen, erweist sich als frei von Rechtsfehlern. Das Gericht stellt darauf ab, dass die Pufferlagerflächen nur ein geringes Gefahrenpotenzial und einen allenfalls nur noch geringen Symbolwert für terroristische Angriffe aufweisen und daher kein abwehrbedürftiges Szenario darstellen. Diese Einschätzung ist nicht zu beanstanden. Sie steht insbesondere nicht im Widerspruch zur Aussage im Urteil des Senats vom

22. März 2012 - 7 C 1.11 - (BVerwGE 142, 159 <165>), wonach das Szenario "gezielter Flugzeugabsturz" nicht dem Restrisiko, sondern der Schadensvorsorge zuzuordnen sei. Diese Aussage schließt es nicht aus, bei Fallgestaltungen, die sich durch ein besonders geringes Risikopotenzial von den Szenarien eines gezielten Flugzeugabsturzes auf ein noch im Leistungsbetrieb befindliches oder mit Brennelementen bestücktes Reaktorgebäude oder ein Standortzwischenlager unterscheiden, zu einer abweichenden Einschätzung zu kommen. Die Abgrenzung des durch Vorsorge verminderbaren Risikos vom nach den Maßstäben praktischer Vernunft nicht mehr in Rechnung zu stellenden Restrisiko, gegen dessen Verwirklichung keine behördlichen Maßnahmen erforderlich sind, weil es als "unentrinnbarer Rest" nicht weiter minimierbar ist, stellt eine Einzelfallentscheidung dar (BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - 7 C 39.07 - BVerwGE 131, 129 Rn. 19, 29, 32). Der der Genehmigungsbehörde dabei zukommende Funktionsvorbehalt, der nur einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist, erfasst auch die Risikoermittlung und -bewertung einschließlich des hinzunehmenden Restrisikos im Bereich des erforderlichen Schutzes gegen terroristische Anschläge (BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - 7 C 39.07 - BVerwGE 131, 129 Rn. 25).

- 30 Hieran gemessen hat die Genehmigungsbehörde das Risiko eines gezielten Absturzes auf die neuen Pufferlagerflächen als praktisch ausgeschlossen ansehen dürfen. Die Einschätzung des Beklagten, dass die zur Lagerung von schwach- und mittelradioaktiven Stoffen bzw. Abfällen vorgesehenen Flächen eines stillgelegten Kernkraftwerks neben dem noch vorhandenen Reaktorgebäude nicht nur ein geringeres Schadenspotenzial, sondern auch nur geringen Symbolwert für terroristische Angriffe besitzen und daher kein abwehrbedürftiges Szenario darstellen, ist nachvollziehbar. Es ist schlechterdings nicht vorstellbar und damit außerhalb jeder praktischen Vernunft, anzunehmen, dass ein terroristischer Flugzeugabsturz statt auf das wegen seiner Größe leicht und weithin erkennbare sowie symbolträchtige Reaktorgebäude, das jedenfalls im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung noch mit Brennelementen bestückt war, auf eine für weniger gefährliche Stoffe und Abfälle vorgesehene Lagerfläche auf dem Kraftwerksgeleände durchgeführt wird. Entsprechendes gilt im Verhältnis eines Pufferlagers zum ebenfalls mit Brennelementen gefüllten Zwischenlager. Dies überzeugt vor-

liegend umso mehr, als sich auf dem Kraftwerksgelände nicht nur das stillgelegte KKI 1 und das Standortzwischenlager befinden, sondern auch das noch bis 2022 im Leistungsbetrieb befindliche Kernkraftwerk Isar 2. Angesichts dieser im Hinblick auf eine größtmögliche Schadensverursachung wesentlich attraktiveren und leichter zu identifizierenden und anzusteuern Ziele liegt es außerhalb jeder Wahrscheinlichkeit, dass stattdessen die neuen Pufferlagerflächen Ziel eines terroristischen Angriffs mit einem Verkehrsflugzeug werden könnten.

- 31 Nicht mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Einklang steht aber die weitere Einschätzung des Verwaltungsgerichtshofs, das Risiko eines gezielten Flugzeugabsturzes auf das KKI 1 insgesamt sei dem Restrisiko zuzuordnen. Seine Überlegung, dass ein seit fünf Jahren stillgelegtes und im Abbau befindliches Kernkraftwerk kein "gutes Anschlagziel" sei, weil dort keine Kernspaltung mehr stattfindet und es für die Energieversorgung nicht mehr benötigt werde, ist nicht geeignet, einen gezielten Absturz auf das Reaktorgebäude als ein hypothetisches Restrisiko einzuordnen. Die Stilllegung eines Kernkraftwerks wird zwar die "Attraktivität" als Anschlagziel aus den vom Verwaltungsgerichtshof genannten Gründen mindern und einen Terrorakt unwahrscheinlicher machen, aber nicht in einer Weise aufheben, dass ein Anschlag auf das Gebäude jenseits jeder Wahrscheinlichkeit liegt. Insbesondere kann einem bestehenden Reaktorgebäude, zumal solange es noch Brennelemente enthält, weder ein erhöhtes Gefahrenpotenzial noch jede Symbolwirkung abgesprochen werden.
- 32 Der in der Zuweisung eines gezielten Flugzeugabsturzes auf ein stillgelegtes Kernkraftwerksgebäude zum Restrisiko liegende Rechtsfehler des Verwaltungsgerichtshofs wirkt sich allerdings vorliegend nicht aus. Das Urteil beruht nicht hierauf, da der Verwaltungsgerichtshof zu Recht entscheidungstragend darauf abgestellt hat, dass das Reaktorgebäude und die Nebengebäude von der bestandskräftigen und durch die Stilllegungsgenehmigung insoweit nicht berührten Betriebsgenehmigung gedeckt sind und daher keiner neuen Risikobewertung bedürfen.

- 33 6. Die Verfahrensrüge bleibt ohne Erfolg. Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht dadurch gegen den Überzeugungsgrundsatz (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) verstoßen, dass er hinsichtlich der Ereignisanalyse angenommen hat, der Beklagte und die Beigeladene hätten das Auslaufen von Verdampferkonzentrat hinsichtlich der Auswirkungen als mit dem Absturz eines Großflugzeugs vergleichbar angesehen ("abdeckend"). Die von der Revision zitierte Passage des angegriffenen Urteils lässt sich zwar in diesem Sinne verstehen. Aus dem Gesamtkontext der Entscheidung geht jedoch hervor, dass der Verwaltungsgerichtshof seiner Entscheidung gerade nicht die Annahme zugrunde gelegt hat, die möglichen Auswirkungen eines zufälligen oder terroristischen Absturzes eines Großflugzeugs seien geprüft worden. Der Verwaltungsgerichtshof hat vielmehr wiederholt und maßgeblich darauf abgestellt, dass es einer solchen Betrachtung weder in Bezug auf die durch die fortgeltende Betriebserlaubnis genehmigten Anlagen- teile noch auf die in der Stilllegungs- und Abbaugenehmigung genehmigten Pufferlagerflächen bedurfte. Daher ist dem Beklagten zuzustimmen, wenn er die vom Kläger gerügten Ausführungen als missverständlich, aber für das Ergebnis des Gerichts unerheblich hält.
- 34 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Schemmer

Dr. Rublack

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 15 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Schemmer

Dr. Rublack

Dr. Günther

Dr. Löffelbein