



12. Wahlperiode

Drucksache **12/6280**

# HESSISCHER LANDTAG

14. 03. 90

*Zur Behandlung im Plenum  
vorgesehen*

**Abweichender Bericht  
der Vertreter und der Vertreterinnen der Fraktion der SPD  
und der Fraktion der GRÜNEN  
zu dem Bericht des Untersuchungsausschusses 12/2**

Eingegangen am 14. März 1990 · Ausgegeben am 23. März 1990

Herstellung: Johannes Weisbecker, 6000 Frankfurt am Main · Auslieferung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postf. 3240 · 6200 Wiesbaden 1

## I. Ausgangssituation

Nachdem im November 1987 das Landgericht in Hanau im sogenannten Alkem-Prozeß die Angeklagten zwar freigesprochen, aber die inkriminierten Vorabzustimmungen für rechtswidrig erklärt hatte, war Umweltminister Weimar vor die Frage gestellt, wie künftig mit den den Hanauer Nuklearbetrieben erteilten Vorabzustimmungen zu verfahren sein würde. Es gab letztlich für ihn drei Alternativen des Vorgehens:

- die Hanauer Nuklearbetriebe auf der Grundlage der vom Landgericht zwar für rechtswidrig erklärten, aber bestandskräftigen Vorabzustimmungen weiter arbeiten zu lassen;
- die inkriminierten Vorabzustimmungen zu widerrufen bzw. zurückzunehmen (Aufhebung als rechtmäßig oder rechtswidrig);
- die von den Vorabzustimmungen betroffenen Teile der Produktion in irgendeiner Weise so zu legalisieren, daß der Betrieb ohne die Gefahr künftiger strafrechtlicher Ermittlungen ungehindert aufrechterhalten werden konnte.

Zur Jahreswende 1987/1988 kam der Transnuklear-Skandal hinzu, was bekanntlich das Eingreifen Bonns mit der Forderung nach Entflechtung der Hanauer Nuklearbetriebe nach sich zog. Ein Teil dieses Entflechtungskonzepts war die Übernahme der Alkem GmbH durch die Siemens AG. Auf der sicheren Seite wäre Weimar gewesen, wenn er schlicht die fünf vom Landgericht für rechtswidrig gehaltenen Vorabzustimmungen widerrufen oder zurückgenommen hätte. Damit wäre aber zumindest ein Teil der Produktion bei Alkem gefährdet gewesen. Die Attraktivität für Siemens, Alkem unter diesen Bedingungen zu übernehmen, wäre stark gesunken; das Entflechtungskonzept Bonns wäre gefährdet gewesen. Die Siemens AG war ohnehin der Auffassung, daß die Vorabzustimmungen rechtmäßig waren und nicht aufgehoben werden durften. Der Wille der Landesregierung ging ebenfalls dahin, die Hanauer Nuklearbetriebe auf alle Fälle weiter ungehindert produzieren zu lassen. Eine Weiterproduktion mit den Vorabzustimmungen hätte allerdings sowohl die Betreiber wie auch den Hessischen Umweltminister in die Gefahr gebracht, staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen ausgesetzt zu sein mit der Gefahr einer Verurteilung. Es war nicht erkennbar, daß Staatsanwaltschaft und Landgericht ihre Auffassung ändern würden. Deshalb drängte die Siemens AG auf eine Lösung, die ihre Interessen berücksichtigen würde. Im HMUR dachte man über solche Lösungen nach. Nachdem das Umweltministerium trotz langen Zögerns mit einer Entscheidung nicht mehr zuwarten konnte, wurde ein offensichtlich rechtswidriger, aber strafrechtlich nicht relevanter Weg gewählt, nämlich eine Teilgenehmigung zu erlassen. Umweltminister Weimar wußte, daß die Teilgenehmigung rechtlich nicht haltbar sein würde.

Nach Erlass der klar rechtswidrigen Teilgenehmigung am 27. April 1988 beschloß der Hess. Landtag auf Antrag der SPD-Fraktion die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Das konnten die Regierungsfractionen nicht verhindern. Sie sorgten aber dafür, daß der Ausschuß die Beweisaufnahme nicht in der gebotenen kurzen Zeit beginnen konnte. Obwohl der Untersuchungsgegenstand eng begrenzt und genau bezeichnet war, legte die Landesregierung — nach mehrmaligem Anmahnen der SPD-Fraktion — erst in der zweiten Septemberhälfte die erforderlichen Akten vor. Das hatte zur Folge, daß eine sachgerechte Arbeit mit den ersten Zeugenvernehmungen erst im Nov. 1988 beginnen konnte. Die Arbeit wurde zusätzlich dadurch erschwert, daß der Opposition jegliche Kontrolle darüber, ob die Akten vollständig waren, entzogen war. Sie mußte sich mit den entsprechenden Erklärungen der Landesregierung begnügen. Gleichzeitig zog sich die Landesregierung aber bei allen Fragen, die die Entscheidungsfindung betrafen, auf ein Auskunftsverweigerungsrecht zurück, beschränkte demgemäß die Aktenherausgabe und die Aussagegenehmigungen für ihre Beamten und verwies auf den angeblich nicht überprüfbaren Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung, der jedoch in dieser Allgemeinheit lediglich noch nicht abgeschlossenes Regierungshandeln vor Nachprüfungen durch das Parlament schützt. Damit war dem Ausschuß die Möglichkeit genommen, die mit dem Untersuchungsauftrag gestellten Fragen im Detail zu untersuchen.

Die Absicht der Mehrheitsfraktionen CDU und FDP, möglichst wenig aufzuklären, zeigt sich auch darin, daß die Fraktionen sich geweigert

haben, das Urteil des hessischen VGH vom 1. November 1989 mit in die Arbeit des Untersuchungsausschusses einzubeziehen.

## II. Beweiswürdigung

Die Aktenauswertung und Zeugenvernehmungen haben deutlich gemacht, daß Minister Weimar nicht nach Recht und Gesetz gehandelt hat. Richtschnur seines Vorgehens war nicht die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, sondern der Wille, die Produktion von Alkem um jeden Preis in vollem Umfange aufrecht zu erhalten. Wie die Untersuchungen ergeben haben, war es ausdrücklich erklärtes Ziel der Landesregierung, die Produktion in den Hanauer Nuklearbetrieben uneingeschränkt zu erhalten; gesucht wurde lediglich eine Rechtskonstruktion, die der Staatsanwaltschaft weitere Ermittlungen unmöglich machte. Deshalb hat Minister Weimar die für die Produktion relevanten beiden Vorabzustimmungen schlicht umbenannt in Teilgenehmigung, ohne daß sich rechtlich oder tatsächlich etwas geändert hätte. Ersatzlos aufgehoben wurden nur die drei Vorabzustimmungen, die ohne Einfluß auf die Produktion der Alkem waren.

Umweltminister Weimar war unter Handlungsdruck gekommen, nachdem das Hanauer Landgericht im November 1987 fünf der der Alkem GmbH erteilten Vorabzustimmungen für rechtswidrig erklärt hatte. Es war damit der Auffassung der Staatsanwaltschaft gefolgt, die die Unzulässigkeit von nicht ausschließlich sicherheitserhöhenden Vorabzustimmungen seit langem vertreten hatte. Die Staatsanwaltschaft Hanau wurde dafür von vielen Seiten heftig angegriffen. Auch Umweltminister Weimar hielt diese Auffassung für rechtsirrig. Man hätte annehmen können, daß er bereit gewesen wäre, die Entscheidung eines fachlich versierten Gerichts, das sich in die Materie außerordentlich gründlich eingearbeitet hatte, zu akzeptieren. Statt dessen sprach er aber dem Landgericht die Kompetenz zur Beurteilung der verwaltungsrechtlichen Fragen ab und verwies darauf, daß diese Frage von den fachlich zuständigen Gerichten beurteilt werden müsse. Wie nach der Alkem-Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes deutlich wurde, ging es Weimar nicht um die fachkundige Beurteilung eines rechtlich schwierigen Sachverhaltes, sondern darum, daß ihm die richterlichen Entscheidungen nicht genehm waren. Denn auch die Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes hält er für irrig.

Bereits am Tage der Urteilsverkündung durch das Landgericht Hanau wurde dem Minister und seinem Staatssekretär deutlich gemacht, wie sie sich rechtlich einwandfrei verhalten könnten. Das hätte bedeutet, die Vorabzustimmungen aufzuheben und ggfs den Betrieb der Alkem GmbH ganz oder teilweise vorläufig stillzulegen. Davon wollten aber beide nichts wissen. Sie sahen keinen akuten Handlungsbedarf, sondern verwiesen darauf, daß erst die schriftlichen Urteilsgründe vorliegen müßten. Vorrangiges Ziel war, die Produktionsfähigkeit von Alkem zu erhalten, gleichzeitig aber einen Weg zu finden, der strafrechtliche Ermittlungen gegen die Betreiber und die Beamten des Umweltministeriums verhinderte.

Das Problem war nicht ganz einfach zu lösen. Die Alkem GmbH weiter auf der Grundlage der rechtswidrigen Vorabzustimmungen arbeiten zu lassen, barg die Gefahr, daß die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen neu aufnahm, es zu einer Anklage kommen konnte und eine Verurteilung nicht auszuschließen war. Die Vorabzustimmungen ersatzlos aufheben wollte man nicht. Die am Ende gewählte Lösung mit einer Teilgenehmigung war problematisch. Die Idee mit Teilgenehmigungen war nicht neu, sieht doch das Atomgesetz bzw. die atomrechtliche Verfahrensverordnung Teilgenehmigungen vor. Schon zu Beginn der Regierungszeit des Umweltministers Weimar, Anfang Mai 1987, war im HMUR erkannt worden, daß für Teile der Altanlage Alkem eine solche Teilgenehmigung nicht in Betracht kam. Ein Vermerk betrifft u. a. die Frage, wie rechtlich Änderungen an den Teilen der Anlage, die in der damals bestehenden Form nicht weiter betrieben und deshalb auch nicht in das § 7-Verfahren eingehen sollten, rechtlich behandelt werden könnten. Es heißt dann dazu wörtlich: „Da die „Altanlage“ nicht Prüfungsgegenstand des § 7-Verfahrens ist, kann auch das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 7 AtomG nicht bestätigt und somit keine Genehmigung nach § 7 AtomG erteilt werden.“

Gleichwohl beschäftigte man sich ab Nov. 1987 sowohl im Hessischen Umweltministerium wie auch in der Staatskanzlei mit der Frage, ob die Vorabzustimmungen, die die Produktion in den alten Fertigungsgebäuden betrafen, durch Teilgenehmigungen ersetzt werden könnten. Man erkannte sehr deutlich, daß dies mit dem rechtlichen Instrumentarium des § 7 AtomG nicht sein würde. In der Staatskanzlei hatte man insoweit erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Anlagenteile, die nicht in den Endzustand, der nach § 7 AtomG genehmigt werden sollte, eingehen sollten. Man hielt eine Teilgenehmigung für Anlagenteile, die nicht in den Endzustand eingehen sollten, für unzulässig. Gerade die relevanten Produktionsteile von Alkem sollten ja endgültig verlagert und damit ein gänzlich anderer Anlagenzustand herbeigeführt werden.

Zutreffend wurde erkannt, daß insbesondere bei einer Teilgenehmigung für die Brennstablinie 1 und die Konversion der nach dem AtomG vorgesehene Ablauf in einer Stufenfolge durchbrochen werden würde, die Zusammenfassung von Vorabzustimmungen in eine „Sammel-Teilgenehmigung“ scheinbar schon deshalb nicht möglich, weil es sich dabei um Betriebsgenehmigungen handele. Diese setzten aber die Fertigstellung und Überprüfung der Anlage voraus. Bei einer regelrecht erteilten Genehmigung werden zunächst die Errichtungsschritte genehmigt und im Anschluß daran der eigentliche Betrieb. Die Genehmigung von Konversion und Brennstablinie 1 erforderte aber, daß eine Betriebsgenehmigung ohne eine Errichtungsgenehmigung erteilt werden mußte. Teilgenehmigungen nach § 7 AtomG dürfen aber auch nur entsprechend dem technischen und dem Sicherheitsstandard der endgültig zu genehmigenden Anlage erlassen werden. Schließlich muß jeder Betriebsteil, der genehmigt werden soll, vom sogenannten positiven Gesamturteil umfaßt und es muß die Öffentlichkeit beteiligt worden sein. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert, daß die von der zu genehmigenden Anlage Betroffenen sich aus den ausgelegten Unterlagen ein Urteil darüber bilden können, ob sie von der Anlage nachteilig betroffen werden. Alle diese Voraussetzungen lagen nicht vor. Das wurde auch zutreffend im HMUR erkannt.

Das Justizministerium war ebenfalls mit dieser Frage beschäftigt. Von dort wurden die vom HMUR selbst als kritisch gewerteten Punkte ausdrücklich als schwierig gesehen und darauf hingewiesen, daß „... sogar erhebliche Bedenken bestehen, soweit es sich um Änderungen handelt, die nicht in den Endzustand eingehen werden“. Schließlich wurde der Umweltminister auf die Problematik des Vorgehens hingewiesen durch den Vermerk eines Mitarbeiters des Justizministeriums, der als Richter an dem Alkem-Urteil am Hanauer Landgericht beteiligt war. Dieser hatte für die FDP einen Vermerk zu den Konsequenzen aus dem Alkem-Urteil auch in verwaltungsrechtlicher Hinsicht erstellt, den MdL Jürgen Hielscher dem Umweltminister eigens übersandte. In diesem Vermerk wies der Verfasser ausdrücklich darauf hin, daß Teilgenehmigungen für die alten Produktionsstätten der Alkem nicht vom Atomgesetz gedeckt seien. In dem Vermerk heißt es: „... die den Hanauer Firmen in den vergangenen Jahren gestatteten Änderungen durch Teilgenehmigungen (§ 18 AtVfV) nachzulegalisieren, wäre – jedenfalls in dieser Allgemeinheit – nicht vom Atomgesetz gedeckt. Denn für die alten Produktionsstätten von Alkem liegt kein positives Gesamturteil vor. In diesen wird die geänderte Produktion derzeit jedoch noch betrieben. Die erste TEG vom 9. Oktober 1987 geht ausdrücklich von einer erheblichen Sicherheitsdiskrepanz zwischen „Alkem-Alt“ und „Alkem-Neu“ aus ... Das Instrument der Teilgenehmigung kann erst dann angewandt werden, wenn die Produktion in die neuen verbunkerten Produktionsgebäude verlagert wird, oder die vorhandenen Produktionshallen, jedenfalls im Hinblick auf die Auslegungstorfälle (z. B. Erdbeben), nachgerüstet sind ...“

Wegen der besonderen Problematik wurde eine Arbeitsgruppe im HMUR unter Beteiligung des BMU eingesetzt. Ausdrücklich wurde von beiden Ministerien eine Beteiligung des HMdJ gewünscht, weil man sich hiervon versprach, das Justizministerium besser „auf Linie“ bringen zu können. Nicht nur bei der Staatsanwaltschaft Hanau, auch im HMdJ war man immer anderer Auffassung in bezug auf die Rechtmäßigkeit der Vorabzustimmungen, und jetzt auch im Hinblick auf die Teilgenehmigung. Im HMdJ entstand der Eindruck, „... die Strafverfolgungsbehörden sollten auf diese Weise von vornherein im Sinne der Landesregierung beeinflußt und möglichst festgelegt werden (so ist es in dem Papier des HMUR ja auch gedacht)!“ Das gelang jedoch nicht, die unterschiedlichen Auffassungen

blieben bestehen, so daß die Arbeitsgruppe bereits nach einer Sitzung wieder aufgelöst wurde.

Den Versuch, die Staatsanwaltschaft zu beeinflussen, dem Umweltminister wegen seines Handelns einen „Freibrief“ zu erteilen, gab es nach Erlaß der Teilgenehmigungen noch einmal. Es wurde durch einen maßgeblichen Mitarbeiter des HMDJ an den Generalstaatsanwalt der Wunsch herangetragen, man möge in die Einstellungsverfügung wegen eines Alkern-Ermittlungsverfahrens aufnehmen, daß die Teilgenehmigung vom 27. April 1988 rechtmäßig sei.

Im einzelnen wurden die Probleme deutlich gesehen:

#### **Fehlendes vorläufiges positives Gesamturteil**

Nach § 18 Abs. 1 AtVVV muß bei Erlaß von Teilgenehmigungen eine vorläufige Prüfung durchgeführt werden, die ergibt, daß die Genehmigungsvoraussetzungen im Hinblick auf die Errichtung und Betrieb der gesamten Anlage vorliegen werden. Ein derartiges vorläufiges positives Gesamturteil lag im Hinblick auf die Änderung der Konversion und der Brennstablinie 1 nicht vor. Zwar enthielt die erste Teilerrichtungsgenehmigung vom Oktober 1987 ein entsprechendes Kapitel. Aus diesem Kapitel läßt sich entnehmen, daß die Produktion in den alten Baulichkeiten während der Errichtung der neuen Anlage weiter betrieben werden sollte. Eine Beurteilung erfolgte jedoch ausschließlich unter dem Gesichtspunkt, daß die Sicherheit der Altanlage während der Bauphase und bis zur Inbetriebnahme der neuen Prozeßanlagenteile nicht nachteilig beeinflußt wird. Es ist nirgendwo davon die Rede, daß die Produktion in den alten Fertigungsgebäuden Bestandteil des Genehmigungsverfahrens sein und genehmigt werden soll. Das war auch nicht gewollt, geht doch die erste Teilerrichtungsgenehmigung selbst von einer erheblichen Sicherheitsdiskrepanz zwischen der Alt- und der Neuanlage aus.

#### **Fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung**

Das Erfordernis, auch bestehende kerntechnische Anlagen wie die Brennelementefabrik der Alkem den Anforderungen des § 7 AtomG zu unterwerfen, hatte u.a. den Sinn, die früher nicht vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Deshalb schreibt die atomrechtliche Verfahrensverordnung vor, daß bestimmte Unterlagen ausgelegt werden müssen, damit Betroffene sich ein Urteil darüber bilden können, inwieweit sie von der zu genehmigenden Anlage nachteilig berührt werden. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung hat in bezug auf die Veränderung der Konversion und der Brennstablinie 1 nicht stattgefunden.

Teil der Auslegungsunterlagen war der Sicherheitsbericht der Alkem GmbH von 1982. In diesem Sicherheitsbericht ist die Anlage der Alkem GmbH beschrieben, wie sie im endgültigen Ausbauzustand betrieben werden soll. Zwar enthält der Sicherheitsbericht die abstrakte Beschreibung des Konversionsprozesses; zur Brennstablinie 1 enthält er nichts. Es ist auch davon die Rede, daß der bisherige Betrieb während der Bauphase fortgesetzt werden und wie der Umzug vonstatten gehen soll. Die Baulichkeiten sind ebenfalls beschrieben und es läßt sich erkennen, daß die sicherheitstechnische Auslegung der alten Fertigungsgebäude erheblich von der sicherheitstechnischen Auslegung des neuen Fertigungsgebäudes abweicht. Mit keinem Wort ist jedoch im Sicherheitsbericht die Situation der Produktion in den alten Fertigungsgebäuden beschrieben, die allein den Betroffenen möglich gemacht hätte, zu beurteilen, inwieweit ihre Interessen nachteilig berührt sind. Das ist auch folgerichtig, denn zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung war nicht daran gedacht worden, Teile der alten Produktion nach § 7 zu genehmigen, weil klar war, daß insoweit eine Genehmigungsfähigkeit nicht vorliegen würde.

#### **Nichtgenehmigungsfähigkeit wegen unzureichender Sicherheit**

Schließlich unterscheidet sich die Produktion in der Alt- und der Neuanlage auch unter Sicherheitsgesichtspunkten erheblich. Unstreitig ist das alte Fertigungsgebäude weder gegen kerntechnische Erdbeben noch gegen Flugzeugabsturz und Druckwellen ausgelegt. Das war auch allen Beteiligten klar, ebenso wie alle wußten, daß in bezug auf die Auslegung gegen kerntechnische Erdbeben dem Umweltministerium überhaupt kein Spielraum blieb, weil diese Auslegung nach den bundesrechtlichen Vorgaben unabhängig davon, wie hoch die Wahrscheinlichkeit des Eintrittes eines kerntechnischen Erdbebens einzuschätzen ist, zu erfolgen

hat. Auch im übrigen blieb der Behörde tatsächlich kein Ermessensspielraum, weil alle nach § 7 AtomG zu genehmigenden kerntechnischen Anlagen gegen Flugzeugabsturz und Druckwellen auszulegen waren; das war ja gerade auch der Sinn, das neue Fertigungsgebäude zu erstellen.

Darüber hinaus entsprach der Stand der Prozeßanlagen ebenfalls nicht dem Stand, wie er im neuen Fertigungsgebäude sein wird. Die Handschuhkastentechnik wird dort wesentlich weiterentwickelt sein, was zu erheblichen Strahlenschutzverbesserungen für das Personal führen wird. Allen am Verfahren Beteiligten war klar, daß die alte Anlage gerade nicht den nach dem neuesten Stand der Technik möglichen und erforderlichen Sicherheitsauslegungen entsprach.

All dies war Umweltminister Weimar bekannt, und das brachte ihn auch in die Schwierigkeiten, welche Konsequenzen er aus dem Strafurteil ziehen sollte.

Im Januar 1988 lagen dann die schriftlichen Urteilsgründe des Hanauer Strafurteils vor. Dennoch entschied der Umweltminister nicht über das weitere Vorgehen. Durch das Justizministerium wurde er Anfang Februar ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, daß es verwunderlich sei, weshalb bisher noch nichts geschehen sei und daß die Staatsanwaltschaft nicht mehr lange zuwarten könne, bis sie ihre Ermittlungen aufnehmen müsse. Wie sich durch die Zeugenvernehmungen herausgestellt hat, vermittelte der Umweltminister gegenüber den Strafverfolgungsbehörden den Eindruck, in der Sache werde geprüft und geprüft, jedoch getan werde nichts. Zwar waren Vorarbeiten für die Erteilung einer Teilgenehmigung geleistet worden, jedoch konnte sich der Minister auch dazu lange nicht entschließen, weil erhebliche Bedenken bestanden. In einem im Justizministerium durchgeführten Gespräch am 9. März 1988 wurde Minister Weimar deutlich vor Augen geführt, daß die Ermittlungen auch gegen ihn gerichtet sein würden und daß er, würde er nicht unverzüglich handeln, jedenfalls mit einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren rechnen müsse, das wahrscheinlich zur Anklageerhebung führen würde.

Wie die Beweisaufnahme ergeben hat, wurde im Januar/Februar/März 1988 im HMUR, Justizministerium und in der Staatskanzlei darüber diskutiert, wie rechtlich und politisch vorzugehen sei. In dieser Situation eines noch andauernden Diskussionsprozesses übersandte die Siemens AG, die die Alkem GmbH später übernahm, im Januar 1988 eine längere Ausarbeitung zur Frage der Rechtmäßigkeit der Vorabzustimmungen, mit der die Rechtsabteilung der Siemens AG ihre Auffassung von der Rechtmäßigkeit der Vorabzustimmungen erneut vertrat. Sie machte auch deutlich und begründete dies rechtlich ausführlich, daß es keinerlei Anlaß zu einer Stilllegung der Produktion bei Alkem gebe, weil insofern eine atypische Fallgestaltung vorliege und das HMUR, selbst wenn es von der Rechtswidrigkeit der Vorabzustimmungen ausgehen sollte, sein Stilllegungsermessen nur dahin ausüben könne, daß trotzdem die Produktion weiterlaufen müsse. Einen Monat später übersandte die Alkem GmbH dem HMUR eine juristische Ausarbeitung der Rechtsabteilung der Siemens AG zur Frage von Teilbetriebsgenehmigungen und vorläufigen Betriebsgenehmigungen. In dieser Ausarbeitung wird dargelegt, daß vorläufige Teilbetriebsgenehmigungen für Änderungen erteilt werden können, auch wenn die Gesamtanlage zum Zeitpunkt der Teilbetriebsgenehmigung nicht dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik entspricht und deshalb nicht nach § 7 AtomG genehmigungsfähig ist.

Die Ausarbeitungen wurden im HMUR in den laufenden Diskussionsprozeß einbezogen. Das war aber ein durchaus befremdlicher Vorgang. Entgegen der von Minister Weimar in der Plenarsitzung vom 3. Mai 1988 verkündeten Auffassung, man habe die Betreiber lediglich im Rahmen der gesetzlichen Verpflichtung nach § 28 Hess. Verwaltungsverfahrensgesetz angehört, wurden hier die Betreiber voll in einen Entscheidungsprozeß der Behörde mit einbezogen. Die Anhörungsverpflichtung nach § 28 Hess. Verwaltungsverfahrensgesetz setzt nämlich voraus, daß die Behörde bereits eine konkrete Maßnahme beabsichtigt, zu der dem Betroffenen die Gelegenheit gegeben werden soll, Stellung zu nehmen.

Es entsteht so der Eindruck, als ob mit dem Betreiber gemeinsam eine Lösung gefunden werden sollte, die dessen Interessen gerecht wird und daß man sich nicht zunächst im HMUR darüber klar werden wollte, welche Schritte im einzelnen unternommen werden sollten.

Nach den laufenden Kontakten, die zwischen Betreiberseite (Alkem GmbH und Siemens AG) und HMUR bestanden, war klar, daß ein hohes Interesse daran bestand, die Produktion der Alkem auch in den Altanlagen rechtlich verläßlich abzusichern und nicht erneut in die Gefahr strafrechtlicher Ermittlungsverfahren zu geraten. Es war auch klar, daß von Vorabzustimmungen, die aufgehoben werden würden, kein Gebrauch gemacht werden würde und die notwendigen Konsequenzen in einer eventuellen Stilllegung oder Teilstilllegung von Alkem bestehen müßten. Es galt deshalb, eine rechtliche Lösung zu finden, die diesen Schritt verhinderte. Hierbei wirkten das HMUR mit der Alkem GmbH und der Siemens AG eng zusammen.

Am 27. April 1988 wurden drei der fünf Vorabzustimmungen, die den Weiterbetrieb der Alkem nicht berührten, ersatzlos aufgehoben und zwei Vorabzustimmungen in eine Teilgenehmigung umbenannt.

### III. Ergebnis

Die Beweisaufnahme hat ergeben, daß Minister Weimar sich bei dem Erlass der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 an die ehemalige Alkem GmbH von sachfremden Erwägungen hat leiten lassen. Richtschnur seines Handelns war nicht das Vorgehen nach Recht und Gesetz, wie er es immer wieder verkündet hatte, sondern der Alkem GmbH die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Produktion uneingeschränkt aufrechtzuerhalten.

Nachdem das Instrument der Vorabzustimmungen viele Jahre lang umstritten war, stand nach dem Hanauer Urteil fest, daß dieser Weg nicht mehr gangbar war. Das hat den Umweltminister aber nicht zu unverzüglichem Handeln veranlaßt. Vielmehr war er offenbar zunächst handlungs- und entscheidungsunfähig. Es bedurfte erst massiver Hinweise der Strafverfolgungsbehörden, daß er selbst auf der Anklagebank landen würde, bis er sich zum Handeln und Entscheiden entschloß. In der Zwischenzeit durfte Alkem ungehindert weiterproduzieren. Das war auch sein Problem: Alkem und die Siemens AG hatten ihm unmißverständlich klargemacht, daß sie rechtliche Verhältnisse wünschten, die die Staatsanwaltschaft von weiteren Ermittlungsverfahren abhielten.

Andererseits war sowohl in seinem Hause wie auch im HMDJ und der Staatskanzlei schon bald nach dem Strafurteil herausgearbeitet worden, daß der Erlass einer Teilgenehmigung unzulässig sein würde, weil die Voraussetzungen hierfür fehlten. Es war klar, daß eine Betriebsgenehmigung nicht vor einer Errichtungsgenehmigung erteilt werden durfte, daß es unzulässig war, Anlagen zu genehmigen, die nicht in den Endzustand eingingen, daß positives Gesamturteil und Öffentlichkeitsbeteiligung fehlten. Vor allem aber war auch klar, daß die alte Anlage der ehemaligen Alkem den Sicherheitsanforderungen nicht mehr entsprach.

Der Minister setzte sich über all dies bedenkenlos hinweg. Die Siemens AG ließ keinen Zweifel daran, daß eine auch nur Teilstilllegung für sie keinesfalls in Betracht kam. Ein ernsthaftes Zerwürfnis konnte sich Weimar angesichts der Vorgänge um den Transnuklearskandal und das Entflechtungskonzept Töpfers nicht leisten. Zudem war es erklärte Position der Landesregierung, Alkem ohne Unterbrechung arbeiten zu lassen. Mit einem Vorgehen nach Recht und Gesetz waren diese Ziele nicht in Einklang zu bringen, das wußte er. Er wußte auch, daß eine Teilgenehmigung rechtswidrig sein würde. Er wählte diesen Weg trotzdem, weil er die ungehinderte Weiterproduktion von Alkem ermöglichte und gleichzeitig die Staatsanwaltschaft von weiteren Ermittlungen abhielt, weil für die strafrechtliche Seite nur ein nichtiger Verwaltungsakt relevant gewesen wäre.

Minister Weimar vertraute darauf, daß die Teilgenehmigung nicht gerichtlich angegriffen und sein rechtswidriges Handeln nicht auch noch gerichtlich überprüft werden würde. Jedoch hat ihm der hessische VGH im Urteil vom 1. November 1989 offensichtlich rechtswidriges Vorgehen bescheinigt und ihn gezwungen, den Produktionsbetrieb der ehemaligen Alkem teilweise stillzulegen. Dazu war er ohne diesen Zwang nicht bereit. Der hessische VGH führt in den wesentlichen Teilen des Urteils aus:

... Die mit der Klage angefochtene Teilgenehmigung vom 27. April 1988 erweist sich als rechtswidrig, weil sie unter Verstoß gegen § 18 Abs. 1 AtVFV zustande gekommen ist. Danach kann eine Teilgenehmigung auf Antrag erteilt werden, wenn eine vorläufige Prüfung

ergibt, daß die Genehmigungsvoraussetzungen im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb der gesamten Anlage vorliegen werden und ein berechtigtes Interesse an der Erteilung einer Teilgenehmigung besteht. Der Beklagte hat die in der Vorschrift vorgesehene vorläufige Prüfung nicht in dem gebotenen Umfang durchgeführt.

Die Behörde hat die vorgeschriebene vorläufige Prüfung in der Weise vorgenommen, daß sie sich auf das in der ersten Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 abgegebene vorläufige positive Gesamturteil bezieht. Die Aussage, daß das dort abgegebene vorläufige positive Gesamturteil weiterhin Gültigkeit besitze, wird damit begründet, daß das Konzept der Anlage gegenüber den Planungen zur ersten Teilgenehmigung unverändert sei (Genehmigungsbescheid vom 27. April 1988, S. 30). Diese Auffassung erscheint in tatsächlicher Hinsicht zutreffend, soweit sie sich auf die gesamten Planungen der Beigeladenen bzw. ihrer Rechtsvorgängerin einschließlich der fortdauernden Nutzung alter Anlagenteile bezieht.

... Der Rückgriff des Beklagten auf das vorläufige positive Gesamturteil in der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 erweist sich gleichwohl als rechtswidrig, weil das dort abgegebene Gesamturteil die am 27. April 1988 genehmigte Nutzung alter Räumlichkeiten und den Betrieb in diesen Räumen nicht in einer hinreichend bestimmten und aus dem Bescheid erkennbaren Weise mitumfaßt hat. Das für die hier interessierende Brennelementfabrik kennzeichnende Nebeneinander von alten und neuen Produktionsstätten wird in der ersten Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 am Ende des Abschnitts 2.2.1.3.1 im Zusammenhang mit der nach § 18 Abs. 1 AtVFV gebotenen vorläufigen Prüfung angesprochen. Dabei bezieht sich die Behörde auf den den zugrundeliegenden Sachverhalt betreffenden Abschnitt 1.2.2.6, der sich mit dem Weiterbetrieb der bereits vorhandenen Anlage befaßt. Dieser Abschnitt fällt dadurch auf, daß er die aus dem Nebeneinander alter und neuer Anlagen entstehenden besonderen Probleme behandelt. Auf diese Weise wird zwar erkennbar, daß die vorhandenen Prozeßanlagen bis zur Fertigstellung der neuen Betriebsstätten weiter genutzt werden sollen. Auf die Gestaltung der alten Anlagen und die Art und Weise des dort geführten Betriebes wird dagegen nicht eingegangen. Da auch die Nutzung bereits vorhandener Räume unter die Genehmigungspflicht nach § 7 AtG fällt, liegt hierin ein erheblicher rechtlicher Mangel. Dies gilt um so mehr, als es offensichtlich und zwischen den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung unstrittig geblieben ist, daß sich die Sicherheit der Bearbeitung oder Verarbeitung von Kernbrennstoffen nur im Hinblick auf bestimmte Räume, die die Fertigung umschließen, beurteilen läßt.

Die Genehmigungsbehörde hat sich vor Erlass der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 keine hinreichende Klarheit darüber verschafft, daß die Teilgenehmigung nicht den Anforderungen zuwiderläuft, die an das Gesamtprojekt gestellt werden müssen, obwohl hierin nicht nur eine verfahrens-, sondern auch eine materiell-rechtliche Genehmigungsvoraussetzung liegt (BVerwGE 72, 300, 306). Nur durch die Einbeziehung aller Bestandteile des genehmigungspflichtigen Vorhabens in das vorläufige positive Gesamturteil läßt sich nämlich gewährleisten, daß die für ein atomrechtliches Genehmigungsverfahren kennzeichnenden einzelnen Teilgenehmigungen so aufeinander abgestimmt werden, daß sie zusammengenommen eine rechtmäßige Vollgenehmigung ergeben (BVerwG, U. v. 9. September 1988 — 7 C 3.86 — BVerwG 80, 207, 223 — Mülheim-Kärlich). Die von dem Beklagten im vorliegenden Fall eingeschlagene Verfahrensweise verhindert es dagegen, daß das in der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 abgegebene und in der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 in Bezug genommene vorläufige positive Gesamturteil sich mit dem Fortschreiten der Teilgenehmigungen verfestigt und mit der letzten Teilgenehmigung zu einem abschließenden positiven Gesamturteil erstarkt, wie es das Bundesverwaltungsgericht in seiner Wyhl-Entscheidung voraussetzt (BVerwGE 72, 300, 309). Hinsichtlich des Ausmaßes der in § 18 Abs. 1 AtVFV vorgeschriebenen vorläufigen Prüfung beschränkt sich der Beklagte nämlich im

wesentlichen auf die Planung der künftigen Anlagen der Beigeladenen und ihres Betriebes. Dadurch wird es möglich, daß Betriebsteile zum Gegenstand einer Genehmigung nach § 7 AtG werden, die sich in das gestufte Genehmigungsverfahren nicht einfügen; weil sie von einem vorläufigen positiven Gesamturteil nicht erfaßt werden und auch nicht erkennbar ist, daß die Behörde sie jemals in ein abschließendes positives Gesamturteil einbeziehen will.

Die Teilgenehmigung vom 27. April 1988 erweist sich ferner als rechtswidrig, weil sie unter Verstoß gegen die Vorschriften über die Beteiligung Dritter am Genehmigungsverfahren zustande gekommen ist. Insbesondere enthält der Sicherheitsbericht SB 3/82, den der Beklagte bereits vor Erlaß der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat, eine Lücke, die Dritten die ihnen in § 3 Abs. 1 Nr. 1 AtVfV rechtlich verbürgte Beurteilungsmöglichkeit abschneidet.

Die Beteiligung Dritter ist ebenfalls in der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung geregelt. Die Verordnung sieht in Ihrem § 3 eine bestimmte Art und einen bestimmten Umfang von Unterlagen vor, die ein Antragsteller seinem bei der Genehmigungsbehörde gestellten Antrag beizufügen hat. Die Beteiligung Dritter beginnt mit der Bekanntmachung des Vorhabens gemäß § 4 AtVfV, die mit der in § 6 AtVfV vorgesehenen Auslegung des Antrags und der obengenannten Unterlagen verbunden ist und auf diese Weise Dritten die Möglichkeit gibt, gemäß § 7 AtVfV während einer bestimmten Frist Einwendungen zu erheben. Mit Ablauf der Frist werden nach § 7 Abs. 1 Satz 2 AtVfV alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Dies dient einerseits dem Schutze des Betreibers, macht es aber andererseits erforderlich, daß die Vorschriften über die Bekanntmachung des Vorhabens und die Auslegung des Antrags und der Antragsunterlagen sorgfältig von der Behörde beachtet werden.

Im vorliegenden Fall hat die Genehmigungsbehörde Dritte zwar vor dem Erlass der ersten von ihr erteilten Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987, nicht aber zusätzlich vor dem Erlass der streitbefangenen Teilgenehmigung vom 27. März 1988 nach Maßgabe des zweiten Abschnitts der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung beteiligt. Die vor dem Erlass der ersten Teilgenehmigung in der Zeit vom 4. April bis zum 4. Juni 1984 durchgeführte Auslegung genügte den einschlägigen Bestimmungen, insbesondere dem § 6 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. mit dem herangezogenen § 3 Abs. 1 Nr. 1 AtVfV, nicht.

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 AtVfV ist unter anderem der Sicherheitsbericht auszulegen, dessen Inhalt in § 3 Abs. 1 Nr. 1 AtVfV im einzelnen beschrieben wird. Es handelt sich danach um eine Unterlage, die Dritten die Beurteilung ermöglicht, ob sie durch die mit der Anlage und ihrem Betrieb verbundenen Auswirkungen in ihren Rechten verletzt werden können. Wie es in der Verordnung an der genannten Stelle weiterhin ausdrücklich heißt, sind hierzu die Anlage und ihr Betrieb zu beschreiben und mit Hilfe von Lageplänen und Übersichtszeichnungen darzustellen. Im Sicherheitsbericht sind die Konzeption (grundlegende Auslegungsmerkmale), die sicherheitstechnischen Auslegungsgrundsätze und die Funktion der Anlage einschließlich ihrer Betriebs- und Sicherheitssysteme darzustellen und zu erläutern. Die mit der Anlage und ihrem Betrieb verbundenen Auswirkungen sind zu beschreiben und die zur Erfüllung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG vorgesehenen Vorsorgemaßnahmen darzulegen. Der der endgültigen Konkretisierung des Genehmigungsantrags beigefügte Sicherheitsbericht SB 3/82 enthielt keine hinreichende Darstellung und Erläuterung der Funktion der von der ALKEM GmbH geplanten Anlage. Auf diese Weise wurde Dritten die Möglichkeit der Beurteilung, ob sie durch die mit der Anlage und ihrem Betrieb verbundenen Auswirkungen in ihren Rechten verletzt werden können, genommen. Der Mangel betrifft zwar, soweit dies hier zu klären ist, nur einen Teil der Anlage und ihres Betriebes. Jedoch handelt es sich dabei gerade um die Arbeitsräume A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 sowie um den Betrieb der veränderten Brennstablinie I innerhalb des sogenannten Brennstabbereichs und den Betrieb des Chemiebereichs unter Einsatz des A (U/Pu)C-Verfahrens für den

Arbeitsgang des Fällens, also um den eigentlichen Gegenstand der Teilgenehmigung vom 27. April 1988.

Das A(U/Pu)C-Verfahren wird als vorgesehene Fertigungsmethode allerdings im Sicherheitsbericht unter Nr. 2.1 angesprochen. Für die vorgesehene Länge der Brennstäbe gilt dies dagegen nicht. Für die notwendige Darstellung der Funktion der Anlage dürfte diese Einzelheit für sich genommen zwar ohne Bedeutung sein. Entscheidend ist es jedoch, daß die nach der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 für das Fällens mit Hilfe des A(U/Pu)C-Verfahrens und die Brennstablinie I vorgesehenen Arbeitsräume A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 im Sicherheitsbericht nicht als Betriebsstätten für die darin ablaufenden Fertigungsvorgänge ausgewiesen sind. Die genannten Arbeitsräume sind zwar in der Anlage 2.6-2 zum Sicherheitsbericht noch als solche ausgewiesen worden. Jedoch ist der weitere Betrieb der bisherigen Prozeßanlagen nicht mehr an dieser Stelle, sondern in dem neu zu errichtenden Fertigungsgebäude A 81.86 vorgesehen. Demgegenüber verbleiben für die Arbeitsräume A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 nur andere Verwendungszwecke, wobei sich aus der Nr. 2.6.8 des Sicherheitsberichts für den Raum A 81.01.01.00 bereits ein solcher Zweck, nämlich die Zugehörigkeit zu einem Laborbereich, ergibt. Die in der Anlage 2.4-1 zum Sicherheitsbericht enthaltene zeichnerische Darstellung weist überdies mit der alten Fertigungshalle 2 zumindest noch einen weiteren fertiggestellten Bau auf, der als Produktionsstätte für die Arbeitsgänge des Fällens und der Brennstabherstellung in Betracht käme. Für die Zeit der Nutzung der bestehenden Bauten bleiben Dritte an Hand des Sicherheitsberichts auf Vermutungen angewiesen, welche Produktionsvorgänge in den Fertigungsräumen stattfinden. Die Unklarheit wird dadurch verstärkt, daß der Sicherheitsbericht unter Nr. 2.1 zwei Fertigungsmethoden erwähnt, nämlich zum einen die Verwendung angelieferten Plutoniums und Urans in oxidischer Form, zum anderen die Herstellung von Oxiden aus salpetersauren Plutoniumnitrat-Uranylнитratlösungen. Für die zweite Fertigungsmethode werden wiederum zwei Formen genannt, nämlich die Überführung in Uran-Plutonium-Mischoxid, also das A(U/Pu)C-Verfahren, und die Überführung in Plutoniumdioxid, also das Oxalatverfahren. Nimmt man hinzu, daß der Sicherheitsbericht als Grundlage für die Errichtung neuer und die Nutzung bereits vorhandener Gebäude betreffende Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 diente, so mußte der zu beteiligenden Öffentlichkeit bei der gewählten Darstellungsform auch dunkel bleiben, welche Produktionsformen schon jetzt und welche erst künftig nach Errichtung der neuen Gebäude zum Einsatz gelangen sollten.

Auch die im Sicherheitsbericht geschilderte Planung der innerbetrieblichen Umzüge von den bereits bestehenden in die neu zu errichtenden Gebäude läßt nicht erkennen, daß das A(U/Pu)C-Verfahren und die Brennstabherstellung zunächst in den zu der alten Fertigungshalle 1 gehörenden Arbeitsräumen A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 durchgeführt werden soll. Dies gilt auch für die mit dem Wort „Prozeßanlagen“ überschriebene Nr. 6.1.2 des Sicherheitsberichts, auf die einer der Bevollmächtigten der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung besonders hingewiesen hat.

Auf diese Weise löst der Sicherheitsbericht in seiner Darstellungsweise die Schilderung der einzelnen Anlagenteile im räumlichen Sinne von ihrer jeweiligen Funktion in den unterschiedlichen für die Nutzung in Betracht kommenden Zeiträumen. Es erscheint damit ausgeschlossen, die Auswirkungen des Betriebs beim Arbeitsgang des Fällens mit Hilfe des A(U/Pu)C-Verfahrens und beim Arbeitsgang der Brennstabherstellung zutreffend einzuschätzen, weil sich diese Fertigungsvorgänge nicht in zutreffender Weise den für sie vorgesehenen Arbeitsräumen zuordnen lassen. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß die bauliche Ausgestaltung der Arbeitsräume auf die von Dritten etwa zu fürchtenden Auswirkungen des Betriebs der Anlage von erheblicher Bedeutung sein kann, weil die zur Herstellung in beiden Arbeitsbereichen verwendeten Produkte radioaktive Materialien sind. Die Genehmigungsbehörde selbst setzt sich in der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 mit Besonderheiten der Bauweise der Fertigungshalle 1 im Vergleich zu dem künftig zu

nutzenden und neu zu errichtenden Fertigungsgebäude A 81.16 auseinander. Im Rahmen ihrer nicht drittschützenden Ermessenserwägungen führt die Behörde aus, daß die alte Fertigungshalle gegen die sehr seltenen Ereignisse des Flugzeugabsturzes und der Druckwellen aus chemischen Reaktionen sowie gegen extrem starke Erdbebenereignisse nicht geschützt sei ...“

Gleichzeitig hob der hess. VGH mit folgender Begründung die sofortige Vollziehung der Teilgenehmigung auf, was zur Stilllegung der betroffenen Produktionsteile führen mußte:

... Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage, über die durch das Urteil des Senats noch nicht rechtskräftig entschieden ist, beruht auf einer Abwägung der Interessen der Verfahrensbeteiligten. Von entscheidender Bedeutung ist, daß sich die Teilgenehmigung vom 27. April 1988 im Klageverfahren als rechtswidrig erwiesen hat und die Antragsteller in ihren Rechten verletzt. An der sofortigen Vollziehung eines derartigen Verwaltungsakts besteht grundsätzlich kein öffentliches Interesse, das nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO in erster Linie die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsakts rechtfertigen kann. Besonderheiten, die im vorliegenden Fall eine Ausnahme von diesem Grundsatz zuließen, sind nicht erkennbar. Auch vermag der Senat kein die Anordnung der sofortigen Vollziehung rechtfertigendes überwiegendes Interesse der am Verfahren beteiligten Beigeladenen zu erkennen.

Der Antragsgegner geht in der Begründung der mit dem Bescheid vom 27. April 1988 verbundenen Anordnung der sofortigen Vollziehung davon aus, daß dem Bescheid eine besondere Befriedigungsfunktion zukomme. In diesem Zusammenhang verweist er darauf, daß sich die Phase der Fortführung des Betriebs der Beigeladenen im Jahre 1988 bereits im 13. Jahr seit Stellung des Antrags auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG für die seinerzeit noch von der ALKEM GmbH betriebene Brennelementefabrik befinde. Der Beendigung der Übergangssituation, für die Art. 2 Satz 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 15. Juli 1975 (BGBl. I S. 1885) nur eine unvollständige Übergangsregelung biete, komme daher ein besonderes öffentliches Interesse zu. Nachdem das Landgericht Hanau in dem durch Urteil vom 12. November 1987 abgeschlossenen Strafverfahren der von der Genehmigungsbehörde zur Auffüllung der von ihr angenommenen Regelungslücke gefundenen Lösung, nämlich dem Erlaß von Vorabzustimmungen, nicht gefolgt sei, ersetze die Behörde diese Vorabzustimmungen zum Teil durch die Teilgenehmigung vom 27. April 1988.

Diese Überlegungen der Genehmigungsbehörde vermögen die Annahme eines öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 nicht zu tragen. Die von dem Antragsgegner angestrebte Befriedigung der Lage läßt sich nämlich durch die Teilgenehmigung nicht erreichen, weil der Bescheid auf einer fehlerhaften Anwendung des § 7 des Atomgesetzes – AtG – beruht, wie sich aus den Entscheidungsgründen des obengenannten Urteils des Senats vom heutigen Tage ergibt. Angesichts des damit verbundenen erheblichen rechtlichen Mangels der Teilgenehmigung kann den verschiedenen von dem Antragsgegner für die weitere Begründung des Sofortvollzugs angeführten Gesichtspunkten, nämlich vom Atomgesetz vorgegebenen und wirtschaftspolitischen Zielen, keine entscheidende Bedeutung mehr zukommen, weil diese Ziele nur im Einklang mit den einzelnen Bestimmungen des Atomgesetzes einschließlich des § 7 erreicht werden dürfen. Es bedarf daher keiner Erörterung, inwieweit sich die mit der Wiederaufarbeitung bestrahlter Brennelemente in der Bundesrepublik Deutschland in Zusammenhang stehenden Überlegungen der Behörde zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch als tragfähig erweisen.

Bei der gegebenen Rechtslage ist auch das von dem Antragsgegner hervorgehobene unternehmerische Interesse der Beigeladenen für die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Teilgenehmigung nicht geeignet ...“

Der Minister hat dies gewußt und trotzdem gegen Recht und Gesetz gehandelt. Er hat damit gegen die ihm nach der Verfassung obliegenden Pflichten verstoßen.

Wiesbaden, den 14. März 1990

**Klemm**  
Obmann der  
Fraktion der SPD

**v. Plottnitz**  
Obmann der  
Fraktion der GRÜNEN

**Aulagen**

**HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF**  
8. Senat  
8 A 2903/88

---

Verkündet am  
1. November 1989  
Borell  
Amtsinspektor  
als Urkundsbeamter  
der Geschäftsstelle

**U R T E I L**

**In Namen des Volkes!**

**In dem Verwaltungsstreitverfahren**

**g e g e n**

das Land Hessen,  
vertreten durch das Hessische Ministerium für Umwelt  
und Reaktorsicherheit, Dostojewskistraße 8, 6200 Wiesbaden,

**Beklagten,**

**bevollmächtigt:**

Rechtsanwälte Dr. Blank, Loef, Prof. Dr. Rottmann,  
Brüse, Hauser, Strömsdörfer, Dr. Haedrich,  
Dr. Oberbeckmann und Graf Dohna, Theodor-Heuss-Straße 2,  
5300 Bonn 2,

**beigeladen:**

die Siemens AG, Nonnendammallee 101-103, 1000 Berlin 13  
und Wittelsbacherplatz 2, 8000 München 2,  
vertreten durch den Vorstand Karlheinz Kaske,  
Karl-Hermann Baumann u.a.

**bevollmächtigt:**

1. Rechtsanwälte Prof. Dr. Redeker, Prof. Dr. Dahs,  
Dr. Sellner, Dr. Becker, Keller, Börger, Dr. Lübbert,  
Feigen, Dr. Pape, Dr. Weidemann, Oxfordstraße 24,  
5300 Bonn 1,

2. Rechtsanwälte Dr. Fritze, Weigel, Bornemann, Arnold,  
Kelm, Dr. Fischer, Mautz, Dr. Patzina, Cremer,  
Dr. Klinkert, Dr. Schneider, Corneliusstraße 9,  
6000 Frankfurt am Main,

w e g e n

Aufhebung einer atomrechtlichen Teilgenehmigung

hat der 8. Senat des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. und 31. Oktober 1989, an der teilgenommen haben,

Vorsitzender Richter am Hess. VGH Dr. Heitsch,  
Richter am Hess. VGH Döring,  
Richter am Hess. VGH Graef,  
Richter am Hess. VGH Dr. Schulz,  
Richter am Hess. VGH Dr. Gehb,  
ehrenamtlicher Richter Schermuly,  
ehrenamtlicher Richter Schneider,

für R e c h t erkannt:

Auf den Hilfsantrag der Kläger wird der Bescheid des Hessischen Ministeriums für Umwelt und Reaktorsicherheit vom 27. April 1988 in seinem gestaltenden Teil zu Buchstabe A aufgehoben.

Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Beklagte und die Beigeladene tragen die Kosten des Verfahrens; die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, sofern nicht der Vollstreckungsgläubiger zuvor in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

Eigentümerin der von dem vorliegenden Verwaltungsstreitverfahren betroffenen Brennelementfabrik war ursprünglich die ALKEM GmbH, die aufgrund eines Verschmelzungsvertrages vom 3. Oktober 1988 und eines Beschlusses ihrer Gesellschafterversammlung vom selben Tage durch Übertragung des Vermögens als Ganzes ohne Abwicklung mit der Siemens AG, Berlin und München, der jetztigen Beigeladenen, verschmolzen ist (Handesregisterauszüge der Amtsgerichte Hanau und München, Bl. 41 R und 52 der Gerichtsakte - GA -).

Der Hessische Minister für Wirtschaft und Technik hatte der ALKEM GmbH am 30. Dezember 1974 aufgrund des § 9 AtG eine Genehmigung für die Verarbeitung und sonstige Verwendung verschiedener, in dem Bescheid aufgezählter radioaktiver Materialien erteilt. Zu den Materialien gehörte u.a. Plutonium (Pu), das unter Einschluß des Ersatzes verbrauchten Materials bis zur Höchstmenge von 460 kg verwendet werden durfte. Der Bescheid gestattet die Herstellung von Pu-UC-Brennelementstäben aus PuO<sub>2</sub> und UO<sub>2</sub>. Die Herstellung der zuletzt genannten Brennstäbe war bis zum 31. Dezember 1982, die Herstellung im übrigen bis zum 31. Dezember 1975 befristet.

Nachdem am 1. Oktober 1975 die Dritte Novelle zum Atomgesetz in Kraft getreten war, stellte die ALKEM GmbH am 12. Dezember 1975 entsprechend der neuen Rechtslage bei der Behörde einen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG und auf Verlängerung der Genehmigung vom 30. Dezember 1974 bis zum rechtskräftigen Abschluß des "beantragten" Genehmigungsverfahrens, wie es in dem Schreiben hieß. Mit einem weiteren Schreiben vom 18. Januar 1984 reichte die ALKEM GmbH eine von ihr sogenannte Präzisierung des Antrags vom 12. Dezember 1975 und in der Zwischenzeit bei der Behörde abgegebener näherer Erläuterungen vom 25. November

1980 und vom 30. März 1982 ein. Sie bezog sich auf den damals bereits überreichten Sicherheitsbericht SB 3/82.

Der Hessische Minister für Umwelt und Reaktorsicherheit erteilte der ALKEM GmbH eine dort am 9. Oktober 1987 eingegangene erste Teilgenehmigung für die Errichtung der Brennelementfabrik ALKEM. Die Genehmigung erstreckte sich auf die Errichtung bzw. nachträgliche Genehmigung und Nachrüstung im einzelnen aufgeführten Gebäude des Betriebs. Der Bescheid bezog sich insbesondere auf die Neuerrichtung eines Fertigungsgebäudes mit einer Versorgungszentrale. Der Umgang mit mehr als 2.500 kg Plutonium wurde abgelehnt.

Die Behörde ordnete die sofortige Vollziehung des Bescheides an.

In der Begründung bezog sie sich auf den Antrag der ALKEM GmbH vom 12. Dezember 1975 und vom 18. Januar 1984.

Die beiden Antragsschreiben waren zuvor zusammen mit dem Sicherheitsbericht SB 3/82, einer Kurzbeschreibung, einer Beschreibung der Chemieanlagen "Lagern und Konversion" und "Chemie 2" sowie einer Kurzbeschreibung der Chemieanlage öffentlich zur Einsichtnahme ausgelegt worden. Am 24. September 1984 waren die während der Auslegungsfrist erhobenen Einwendungen in einem in Hanau durchgeführten Termin erörtert worden.

Der Genehmigungsbescheid erging im Einvernehmen mit dem für den Immissionsschutz zuständigen Regierungspräsidenten in Darmstadt.

Die Begründung des Bescheides enthielt einen Hinweis, daß durch die Teilgenehmigung über den Umgang mit Kernbrennstoffen noch nicht entschieden werde.

Im Rahmen einer vorläufigen Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen für die Gesamtanlage bejahte die Behörde eine hinreichende Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage u.a. unter Hinweis auf die Auslegung gegen Erdbeben und die als Maßnahme zur Verminderung des Restrisikos getroffene Auslegung gegen Flugzeugabsturz sowie unter Hinweis auf die Kritikalitätssicherheit nach dem sogenannten Sicherheits- oder Störfallprinzip aufgrund der Konzepte der sicheren Geometrie, Masse und Konzentration. Weiterhin zog die Genehmigungsbehörde im Rahmen des vorläufigen Gesamturteils in Erwägung, daß der Weiterbetrieb der bestehenden Anlage während der Bauphase unter Erhaltung des Sicherheitsniveaus erfolge. Für die einzelnen Errichtungs-, Umzugs- und Inbetriebsetzungs- bzw. Außerbetriebsetzungsmaßnahmen sah die Genehmigung die Erstellung einer detaillierten Beschreibung des Ablaufes mit den erforderlichen Arbeits- und Sicherheitsanweisungen sowie entsprechende behördliche Auflagen für die jeweiligen Teilgenehmigungsschritte vor. Die der Teilgenehmigung zugrundeliegende Ermessensbetätigung im Rahmen des § 7 Abs. 2 AtG zugunsten der ALKEM GmbH beruhte hinsichtlich des vorläufigen positiven Gesamturteils u.a. auf der Erwägung der Behörde, daß die Anlage gegen Druckwellen aus chemischen Reaktionen und gegen Flugzeugabsturz ausgelegt werde.

Neben den Erwägungen zum vorläufigen positiven Gesamturteil für die Gesamtanlage ging die Behörde in der Begründung der Teilgenehmigung auf die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen für den eigentlichen Gegenstand der Teilgenehmigung, also die Errichtung bzw. nachträgliche Genehmigung und Nachrüstung der in dem Bescheid näher bezeichneten Gebäude und Bauwerke ein. Die Genehmigungsbehörde hob in diesem Zusammenhang hervor, daß eine setzungsfreie Gründung, die für die Rißfreiheit der Gebäude von Bedeutung sei, zu erwarten sei. Innere Abdichtungen der Gebäude, denen eine Barrierenfunktion gegen unzulässige Freisetzung radioaktiver Stoffe beigemessen wurde, behielt die Behörde einer späteren Teilgenehmigung vor.

Zur Rechtslage heißt es, daß Art. 2 der Dritten Novelle zum Atomgesetz eine Regelungslücke für die Behandlung wesentlicher Veränderungen während der Fortführung der bisherigen Tätigkeit aufweise. Diese Lücke sei von der Behörde im Wege der Auslegung zu füllen. Die sofortige Vollziehung der Teilgenehmigung diene der Beendigung der Übergangssituation.

Am 27. April 1988 erteilte das Hessische Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit der ALKEM GmbH eine Teilgenehmigung für die Errichtung und den Betrieb im einzelnen beschriebener Anlagenteile und Systeme, nämlich für die Konversion nach dem Uran-Plutonium-Mischkarbonatverfahren, A(U/Pu)C-Verfahren, im Arbeitsraum A 81.01.01.00 sowie für die Änderung der Brennstablinie I, System Füllen und Schweißen, im Arbeitsraum A 81.01.01.04. Die Behörde ersetzte damit entsprechende Vorabzustimmungen vom 31. März 1983 bzw. vom 20. Dezember 1982. Sie bezog sich wie in der zuvor erteilten Teilgenehmigung auf den Antrag der ALKEM GmbH vom 12. Dezember 1975, das ergänzende Antragsschreiben vom 18. Januar 1984 und den Sicherheitsbericht ALKEM SB 3/82. Sie behielt sich den Widerruf nach § 12 Abs. 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - BImSchG - bis zur endgültigen Entscheidung über die Genehmigung vor und bestimmte, daß die Genehmigung widerrufen werden könne, wenn nicht der Ersatz der bestehenden Produktionseinrichtungen in den Fertigungshallen 1 und 2 durch die beantragten Anlagen im Spaltstofflager 81.10 sowie in dem neu zu errichtenden Fertigungsgebäude A 81.16 planmäßig erfolge. Hierzu bezog sich die Behörde auf § 17 Abs. 3 Nr. 1 AtG und § 36 Abs. 2 Nr. 3 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes - HVwVfG -. Die sofortige Vollziehung der Teilgenehmigung wurde angeordnet.

In der Begründung des Genehmigungsbescheides hieß es, daß eine zusätzliche Beteiligung Dritter nicht erforderlich sei, weil nach Auslegung der Antragsunterlagen - in dem Verwaltungsverfahren, das zur Erteilung der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987

geführt hatte - keine wesentlichen Änderungen des Vorhabens erfolgt seien. Das vorläufige positive Gesamturteil aus der vorangegangenen Teilgenehmigung besitze weiterhin Gültigkeit. Das Konzept der Anlage sei gegenüber den Planungen zur ersten Teilgenehmigung unverändert. Obwohl nur eine beschränkte Auslegung gegen Erdbeben gegeben sei, sei die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik insoweit erforderliche Vorsorge gewährleistet, da die hier genehmigten Anlagenteile und Systeme nur für einen eng begrenzten Zeitraum von etwa zwei Jahren betrieben werden sollten. Im Rahmen der Ermessenserwägungen führte die Behörde aus, daß Schutzvorkehrungen gegen sehr seltene Ereignisse, wie einen Flugzeugabsturz, Druckwellen aus chemischen Reaktionen und extrem starke Erdbebenereignisse in dem absehbaren kurzen Zeitraum bis zur beantragten Stilllegung nicht erforderlich seien. Für die Anordnung der sofortigen Vollziehung bezog sich die Behörde wiederum darauf, daß Art. 2 der Dritten Novelle zum Atomgesetz eine Regelungslücke aufweise, die es zu schließen gelte. Der Sofortvollzug lasse auch Sicherheitsverbesserungen zum Tragen kommen. Schließlich diene er dem überwiegenden privaten Interesse des Betreibers.

Die vorstehend behandelte Teilgenehmigung vom 27. April 1988 wurde am 20. Mai 1988 öffentlich bekanntgemacht und eine Ausfertigung des Bescheides vom 7. bis zum 20. Juni 1988 beim Ministerium und beim Magistrat der Stadt Hanau zur Einsicht ausgelegt. Die vorliegende Klage ging am 20. Juli 1988 bei dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof ein.

Am 16. Mai 1989 gab das Hessische Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit bekannt, daß mit Bescheid vom 16. Januar 1989 der Siemens AG eine Genehmigung erteilt worden sei, unter anderem die Anlage ALKEM in Hanau-Wolfgang mit Verschmelzung gemäß §§ 355 und 339 des Aktiengesetzes - AktG - unter der Bezeichnung Siemens Brennelementwerke, Hanau, Teilbetrieb Mischoxid-Verarbeitung, als neue Inhaberin nach Maßgabe der auf die übergehende

Genehmigung nach § 7 AtG und der gemäß Art. 2 Satz 3 der Dritten Novelle fortgeltenden Genehmigung nach § 9 AtG innezuhaben und daraufhin weiter zu errichten und zu betreiben. Weiter heißt es in diesem Bescheid hinsichtlich der Anlage ALKEM, daß die vorstehenden Genehmigungen dahin geändert würden, daß anstelle der dort als Antragstellerin und Genehmigungsinhaberin bezeichneten ALKEM GmbH nach Eintragung der Verschmelzung in das Handelsregister die Siemens AG trete. Dieser zuletzt erlassene Bescheid ist unter anderem Gegenstand des von der Klägerin Inge Pfeil anhängig gemachten Klageverfahrens 8 A 2137/89.

In der Folgezeit erteilte das Hessische Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit der Beigeladenen zwei weitere Genehmigungen, die als zweite und dritte Teilgenehmigung bezeichnet wurden.

Bei der Brennelementfertigung, die durch die mit der Klage angefochtene Teilgenehmigung vom 27. April 1988 in Teilbereichen geregelt wird, handelt es sich nach wie vor um die Herstellung plutoniumhaltiger Mischoxid-Brennelemente. Dabei wird entweder Plutoniumdioxid oder Uran/Plutoniumdioxid jeweils in Pulverform mit Urandioxid vermischt. Die Mischung stellt das Material für die Herstellung von Brennstofftabletten in einem keramischen Fertigungsprozeß dar. Die Tabletten werden in Brennstäben eingefüllt, die in unterschiedlicher Menge zu verschiedenartigen Brennelementen, dem Endprodukt der Fertigung, zusammengefaßt werden.

Das neben der Änderung der Brennstablinie I den Gegenstand der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 bildende Ammonium-Uranyl-Plutonyl-Carbonat-Verfahren (abgekürzt A(U/Pu)C-Verfahren; im Genehmigungsbescheid selbst als Uran-Plutonium-Mischkarbonatverfahren bezeichnet) wird aufgrund der Genehmigung im Arbeits-

raum 81.01.01.00 zur Herstellung des Plutoniumdioxids eingesetzt, das in der Mischung mit Urandioxid das Ausgangsmaterial für die Brennstofftabletten bildet.

Ausgangsmaterial für die Herstellung des Plutoniumdioxids selbst ist Plutonium, das zu etwa einem Prozent zu den in abgebrannten Brennelementen aus Kernkraftwerken vorhandenen Stoffen gehört. Diese Brennelemente enthalten im übrigen Uran und eine Reihe nicht weiter verwendbarer Spaltprodukte, sogenannten radioaktiven Abfall.

Das in den Brennelementen vorhandene Plutonium ist zu 70 % spaltbar und wird in Wiederaufarbeitungsanlagen unter Einsatz von Salpetersäure ( $\text{HNO}_3$ ) von den Spaltprodukten abgetrennt und in einer Plutoniumnitratlösung der weiteren Verarbeitung zu dem für die Herstellung neuer Brennelemente benötigten Plutoniumdioxid zugänglich gemacht. Die Beigeladene bezieht jährlich nach ihrem eigenen Vorbringen 800 kg Plutoniumdioxid aus der Wiederaufarbeitungsanlage in La Hague. Das auf diese Weise erworbene Plutoniumdioxid kann unmittelbar im Keramikbereich der Brennelementfertigung eingesetzt werden. Einer weiteren Bearbeitung im Chemiebereich bedarf es nicht. Daher kommt für die aus Frankreich bezogene Plutoniumverbindung weder das früher im Chemiebereich eingesetzte Oxalat-Verfahren noch das am 27. April 1988 genehmigte A(U/Pu)C-Verfahren zur Anwendung. Darüber hinaus bezieht die Beigeladene nach ihrem Vortrag 100 kg Plutonium als Nitratlösung aus der Wiederaufarbeitungsanlage Karlsruhe. Diese Lösung muß im Chemiebereich der Beigeladenen zu dem für die Herstellung der Brennstofftabletten benötigten Plutoniumdioxid weiter verarbeitet werden. Dabei können im Arbeitsgang des Fällens entweder das Oxalat-Verfahren oder das A(U/Pu)C-Verfahren eingesetzt werden.

Beim Oxalat-Verfahren wird als Fällmittel Oxalsäure ( $\text{COOH}$ )<sub>2</sub> eingesetzt. Aus dem auf diese Weise entstehenden Plutoniumoxalat wird durch die weiteren Arbeitsgänge des Filtrierens und Kalzinierens das benötigte Plutoniumdioxid in Pulverform gewonnen, das sodann mit Urandioxid zu dem für die Herstellung der Brennstofftabletten benötigten Material vermischt werden kann.

Im A(U/Pu)C-Verfahren wird die Plutoniumnitratlösung mit einer Uranylнитratlösung vermengt. Erst dann wird das Fällmittel eingesetzt, nämlich in diesem Verfahren Kohlendioxid ( $\text{CO}_2$ ) und Ammoniak ( $\text{NH}_3$ ). Auf diese Weise entsteht das Ammonium-Uranyl-Plutonyl-Carbonat, nach dem das A(U/Pu)C-Verfahren benannt ist. Aus dem Carbonat wird durch Kalzinierung Uran-Plutoniumdioxid ( $\text{U/PuO}_2$ ) gewonnen. Dieser Stoff wird wiederum mit Urandioxid vermischt, um sodann in der Herstellung der Brennstofftabletten eingesetzt zu werden.

Die Vor- und Nachteile des Oxalat- und des A(U/Pu)C-Verfahrens sind, soweit sie sicherheitstechnischer Art sind, zwischen den Beteiligten umstritten.

Die weiterhin am 27. April 1988 genehmigte Änderung der Brennstablinie I, System Füllen und Schweißen, besteht darin, daß die Verarbeitung von längeren Brennelementstäben für Leichtwasserreaktoren, nämlich solchen bis zu einer Länge von 4,5 m, im Arbeitsraum 81.01.01.04 gestattet wird.

Die Arbeitsräume A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04, in denen die Herstellung von Uran/Plutoniumoxid nach dem A(U/Pu)C-Verfahren und das Füllen und Schweißen der Brennelementstäbe nach der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 durchgeführt werden sollen, gehören zu den bereits vorhandenen Gebäuden, nicht zu denen, die erst aufgrund der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 errichtet werden sollen. Beide Arbeitsräume gehören zur Fertigungshalle 1, deren Lage innerhalb des gesamten Hanauer-Nukleargebietes im

Sicherheitsbericht SB 3/82 als Anlage 1.1-1, hinsichtlich der Einbindung in den Gesamtbebauungsplan ALKEM als Anlage 2.4-1 und hinsichtlich ihrer räumlichen Aufteilung als Anlage 2.6-2 zeichnerisch dargestellt ist.

Bei der Fertigungshalle 1 handelt es sich um ein nichtunterkellertes Gebäude mit einem auf einer Kiesbettung liegenden Stahlbetonboden. Die Stahlbinderkonstruktion des Gebäudes ist auf Einzel- und Streifenfundamenten errichtet. Die Fertigungshalle ist etwa 96 m lang und 15 m breit. Die Arbeitsräume selbst bestehen aus dicht verschweißten abgekanteten Flächen.

In den Arbeitsräumen A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 wird aufgrund der Vorabzustimmungen des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik vom 20. Dezember 1982 und vom 31. Januar 1983 bereits seit längerem in der Weise produziert, wie es nunmehr die Teilgenehmigung vom 27. April 1988 vorsieht.

Die bestehenden Planungen sehen vor, daß das Füllen nach dem A(U/Pu)C-Verfahren innerhalb des Chemiebereichs und das Füllen und Schweißen innerhalb des Brennstabbereichs in anderen Räumen stattfinden. Die von diesen Teilen des Herstellungsprozesses freiwerdenden Räume A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 sollen sodann anderen Zwecken zugeführt werden.

Die Fertigung soll künftig in dem neu zu errichtenden Fertigungsgebäude A 81.16 stattfinden. Außerdem sollen die derzeit bestehenden Produktionseinrichtungen in dem hier interessierenden Bereich durch Anlagen im Spaltstofflager A 81.10 ersetzt werden, wie sich besonders deutlich aus der der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 beigefügten Bestimmung ergibt, wonach die Genehmigung widerrufen werden kann, wenn die bestehenden Produktionseinrichtungen nicht durch die beantragten Anlagen in den zuletzt genannten Gebäuden planmäßig ersetzt werden.

Die Arbeitsräume A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 sind zwar in der Anlage 2.6-2 zum Sicherheitsbericht SB 3/82 noch als solche ausgewiesen. Wie sich jedoch im übrigen aus dem Sicherheitsbericht (Nr. 6.2.3) ergibt, ist der weitere Betrieb der bisherigen Prozeßanlagen in der Fertigungshalle 1 danach nicht vorgesehen. Für den Arbeitsraum A 81.01.01.00 ergibt sich aus dem Sicherheitsbericht (Nr. 2.6.8) bereits im einzelnen, daß er zukünftig zu einem Laborbereich gehören soll.

Die Planung innerbetrieblicher Umzüge von den bereits bestehenden in die neu zu errichtenden Gebäude des Hanauer Brennelementwerks wird in der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 im Rahmen der vorläufigen Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen für die Gesamtanlage in der Weise angesprochen, daß die bestehende Anlage während der Bauphase unter Erhaltung des Sicherheitsniveaus weiterbetrieben wird. Bei der Behandlung der Einwendungen findet sich in diesem Bescheid ein Hinweis darauf, daß der Sicherheitsbericht eine Angabe über die Reihenfolge der Inbetriebnahme der neu zu errichtenden Anlagenteile enthält. Eine Beschreibung der Bauphase und des Umzugs enthält Teil 6 des Sicherheitsberichts. Danach ist geplant, während des Umzugs und des Aufbaus der neuen Fertigungseinrichtungen die laufende Produktion von Brennstäben und Brennelementen der jeweiligen Auftragslage entsprechend unbehindert fortzuführen (Nr. 6.1.2). Der Aufbau der Fertigungslinie in dem Fertigungsgebäude A 81.16 soll den Umzug von Altanlagen und die Integration neuer Komponenten umfassen.

Die Kläger machen geltend, daß sich durch Einführung des A(U/Pu)C-Verfahrens die Spaltstoffmenge erhöhe und Explosionsgefahr eintrete, wobei sie sich hier wie auch sonst auf ihr Vorbringen in dem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes 8 R 3723/88 beziehen. Durch die Änderung der Brennstablinie I werde der Eintritt eines Kritikalitätsstörfalles wahrscheinlicher.

In rechtlicher Hinsicht vertreten die Kläger die Auffassung, daß sich der Genehmigungsbescheid vom 27. April 1988 nicht mit dem von der ALKEM GmbH am 18. Januar 1984 gestellten Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG decke. Der Antrag und der ihm beigelegte Sicherheitsbericht SB 3/82 sähen nämlich die Integration der am 27. April 1988 genehmigten Anlagenteile in das neue Fertigungsgebäude und nicht in die in Leichtbauweise ausgeführten vorhandenen Gebäude vor, denen der Genehmigungsbescheid gelte. Auch sei es ausgeschlossen, den Bescheid vom 27. April 1988 mit dem ursprünglichen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG vom 12. Dezember 1975 zur Deckung zu bringen, weil das darin enthaltene Konzept aufgegeben worden sei. Da eine Deckung zwischen Antrag und Genehmigung nicht vorliege, seien Unterlagen, die sich auf den genehmigten Zustand bezögen, nicht ausgelegt worden. Auch weiche das Konzept der mit der Genehmigung vom 27. April 1988 genehmigten Anlage von dem in der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 behandelten Konzept ab, obwohl sich die spätere Genehmigung hierauf beziehe. Die mangelnde Identität der beantragten und der genehmigten Anlage vereitele eine Standortbeurteilung.

Die Kläger tragen vor, daß hinsichtlich einer Errichtungs- und Betriebsgenehmigung für die Altanlage keine Erörterung mit den Einwendern stattgefunden habe.

Die Kläger meinen, daß der Genehmigungsbescheid vom 27. April 1988 nach § 44 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG nichtig sei, weil er die Begehung einer rechtswidrigen Tat erlaube, die einen Straftatbestand verwirkliche. Für die Beigeladene handele es sich um das unerlaubte Betreiben einer kerntechnischen Anlage nach § 327 StGB. Die Beigeladene habe nämlich außerhalb des auf § 7 AtG gestützten Genehmigungsverfahrens wesentliche Änderungen ihrer Anlage herbeiführen wollen, während sie nur befugt gewesen sei, ihre bisherige Tätigkeit fortzuführen. Änderungen, die nur auf betriebswirtschaftlichen Gründen beruhten, könnten nicht im Wege

von Auflagen nach § 17 AtG herbeigeführt werden. Im übrigen bedürften auch Auflagen gemäß § 17 AtG einer Genehmigung, sofern sie wesentliche Änderungen beträfen. Auf § 7 AtG gestützte Änderungsgenehmigungen seien aber außerhalb des laufenden neuen Genehmigungsverfahrens in der Fortführungsphase unzulässig. Dies ergebe sich aus den vom Beklagten selbst eingeholten Rechtsgutachten von Romellenfitsch und Haedrich.

Der vorliegende Sachverhalt führe überdies über den Umweg einer evidenten Rechtsverletzung zur Nichtigkeit des Bescheides vom 27. April 1988 aufgrund bewußter Gesetzesverletzung nach § 44 Abs. 1 VwVfG.

In Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Reichweite eines zulässigen Restrisikos und des Bundesverwaltungsgerichts zu dem dort so genannten Gefahrenverdacht bei der Auslegung des § 7 AtG vertreten die Kläger weiterhin die Auffassung, daß der Genehmigungsbescheid vom 27. April 1988 jedenfalls rechtswidrig sei. In diesem Zusammenhang meinen sie, daß nach der genannten Rechtsprechung nicht die Mathematisierung lebensbedrohender Gefahren, sondern die Ausschöpfung des menschlichen Erkenntnisvermögens gefordert werde. Im einzelnen bemängeln sie, daß ein nach ihrer Auffassung hinreichender Nachweis der Sicherheit im Falle eines Erdbebens oder eines Flugzeugabsturzes wegen der kurzen Dauer des Weiterbetriebs der Anlage in den alten Fertigungshallen nicht gefordert wird. Angesichts dessen sei in diesen Fällen ebenso wie im Falle eines Sabotageangriffs auf die Anlage damit zu rechnen, daß die Störfalldosisgrenzwerte in der Umgebung der Anlage um ein Vielfaches überschritten würden. Hinsichtlich des Sabotageschutzes seien weitere Ausführungen nicht möglich, da die Sicherheitsvorkehrungen geheimgehalten würden. Schließlich habe die Beigeladene aufgrund des Genehmigungsbescheids vom 27. April 1988 rechtlich die Möglichkeit, die auf diese Weise genehmigte Anlage unbefri-

stet fortbestehen zu lassen, weil der von der Behörde beigefügte sogenannte Widerrufsvorbehalt in Wirklichkeit eine rechtswidrige Befristung darstelle.

Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betonen die Kläger die Bedeutung des formalisierten Genehmigungsverfahrens und der dort vorgesehenen Beteiligung gefährdeter Bürger und vertreten die Ansicht, daß die Voraussetzungen für ein ordnungsgemäß durchgeführtes Verwaltungsverfahren nicht erfüllt seien. Es gebe keinen Antrag und keinen Sicherheitsbericht, der die mit den streitbefangenen Anlagenteilen verbundenen Gefahren und die vorgesehenen Sicherheitsmaßnahmen aufzeige, keine neuere Beurteilung des Vorhabens durch Sachverständige, keine öffentliche Bekanntmachung und Auslegung, die sich auf den Gegenstand der angegriffenen Genehmigung bezögen. Infolge dessen sei eine Präklusion nach § 7 AtVfV nicht eingetreten.

Ein vorläufiges positives Gesamturteil der Genehmigungsbehörde liege lediglich für die Neuanlage, nicht für die Altanlage vor. Der maßgebliche Sicherheitsbericht sehe ein neues Konzept für die Produktionsanlage in einer verbunkerten Bauweise vor. Eine Nachgenehmigung der Anlage habe wegen der mangelnden Genehmigungsfähigkeit, die auch in der Leichtbauweise begründet liege, nicht erfolgen sollen. Durch die mit der Klage angefochtene Genehmigung werde der Zusammenhang zwischen einzelnen Anlagenteilen und der Gesamtanlage aufgelöst, was mit der Regelung des § 7 AtG nicht vereinbar sei.

Eine die in der Nachbarschaft des Brennelementwerks lebenden Kläger treffende Rechtsverletzung aufgrund der Genehmigung ergebe sich daraus, daß die Kläger bei Störfällen über die von ihnen zu akzeptierenden Grenzwerte des § 28 Abs. 3 der Strahlenschutzverordnung hinaus durch radioaktive Immissionen belastet würden.

Abgesehen hiervon sei die Genehmigung durch die Verschmelzung der ursprünglichen mit der jetzigen Beigeladenen erloschen. Die Kläger erklären daher den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt.

Die Kläger beantragen,

die Erledigung des Rechtsstreits festzustellen und über die Kosten des Verfahrens zu entscheiden,

hilfsweise,

den Bescheid des Hessischen Ministeriums für Umwelt und Reaktorsicherheit vom 27. April 1988 in seinem gestaltenden Teil zu Buchstabe A (Seite 2) aufzuheben,

hilfsweise,

den Bescheid des Hessischen Ministeriums für Umwelt und Reaktorsicherheit vom 27. April 1988 vollständig aufzuheben.

Der Vertreter des Beklagten widerspricht der Zulässigkeit des Hilfsantrags zu 1, in welchem er eine unzulässige Klageänderung sieht, und beantragt im übrigen Klagabweisung.

Der Beklagte widerspricht der Hauptsachenerledigungserklärung. Im übrigen hält er die Klage für unzulässig, zumindest aber für unbegründet.

Der Beklagte sieht darin, daß die Kläger den Bescheid vom 27. April 1988 nur hinsichtlich des regelnden Teils, nicht aber hinsichtlich der Ersetzung der Vorabzustimmungen anfechten, eine unzulässige Änderung der mit der Klageschrift anhängig gemachten Klage.

Im übrigen geht er hier ebenso wie in den mit dem vorliegenden zur gemeinsamen Verhandlung verbundenen Verfahren 8 A 2902/88 und 8 R 3723/88 davon aus, daß der Betrieb der Beigeladenen nach

der ursprünglichen Fassung des Atomgesetzes einer Genehmigung nach § 9 AtG, nicht einer solchen nach § 7 AtG bedurft habe, und weist darauf hin, daß der Standort und die Betriebsstätte auch im Verfahren nach § 9 AtG in die Prüfung durch die Genehmigungsbehörde einzubeziehen gewesen seien. Auslöser für die durch das Dritte Änderungsgesetz zum Atomgesetz erfolgte Unterstellung der Brennelementfabriken unter das Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG sei der Plan eines amerikanischen Unternehmens gewesen, eine Brennelementfabrik in der Bundesrepublik Deutschland zu errichten. Die Ausdehnung der neuartigen Genehmigungspflicht auf bereits bestehende Anlagen sei darauf zurückzuführen, daß der Gesetzgeber die Akzeptanzproblematik im Bereich der Kernenergienutzung habe berücksichtigen und daneben auch dem Vorwurf einer Diskriminierung neu hinzukommender ausländischer Unternehmen habe ausweichen wollen.

Zur Auslegung der in dem Dritten Änderungsgesetz enthaltenen Übergangsbestimmung weist der Beklagte darauf hin, daß die darin enthaltene Gegenüberstellung von Brennelementfabriken mit einer unbefristet und einer befristet erteilten Genehmigung nach § 9 AtG allein der besonderen Situation des Werkes Karlstein der RBU habe Rechnung tragen sollen, das mit Rücksicht auf seine einfacheren technischen Abläufe am 2. September 1966 eine unbefristete Genehmigung erhalten habe. Demgegenüber hätten sich sämtliche Anlagen in Hanau in einem Ausbauzustand und in erkennbarer technischer Weiterentwicklung befunden. Die künftige Genehmigungsgestaltung habe daher eine unter sicherheitstechnischen Gesichtspunkten notwendige Flexibilität bewahren sollen. Der Zeitbedarf für die Fortsetzungsgenehmigung für die den Hanauer Betrieb bisher befristet erteilten Genehmigungen sei nicht übersehbar gewesen, so daß der Gesetzgeber für die rechtskräftige Beendigung des Genehmigungsverfahrens in diesen Fällen keine Frist habe setzen können. Auch ihm sei eine Prognose der Dauer gerichtlicher Anfechtungsverfahren über mehrere Instanzen nicht möglich gewesen.

Bei dem iterativen Prozeß der Umgestaltung, der Umordnung und der in solchen Fällen zweifellos nur in Teilschritten zu bewältigenden Nachrüstung und Vollgenehmigung der Gesamtanlage müsse die zu genehmigende Gesamtanlage im nachgerüsteten Zustand zweifellos Antragsvorgabe, Richtschnur während des Verfahrens und dessen Endergebnis sein. Es könne in der Übergangssituation nicht gefordert werden, daß jedes vorhandene sachliche oder verfahrensmäßige Element der Anlage nach Existenz, Zustand oder örtlicher Unterbringung schon der erst in der Schlußphase vollständigen Genehmigung nach § 7 AtG entspreche. Gefordert werden könne nur, daß jedes dieser Elemente für sich entweder durch den Bestandsschutz im Rahmen des Dritten Änderungsgesetzes oder durch eine Teilgenehmigung im Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG abgedeckt sei. Innerhalb des allein verfassungskonform möglichen gleitenden und auf Zusammenwachsen angelegten Verfahrens müsse es möglich sein, neue Gebäude zu genehmigen, die später mit vorhandenen oder mit neuen Maschinen oder Vorrichtungen zu belegen seien, alte Gebäude noch unter Bestandsschutz zu nutzen und in ihnen auch neue Geräte, Vorrichtungen oder Verfahren zu genehmigen, gleichgültig, ob sie in einem späteren Schritt in neue Gebäude überführt werden sollen. In dem hier vorliegenden Falle der Nachrüstung, des Umbaus und der technischen Umgestaltung einer Altanlage sei die Anpassung des Ablaufs des Genehmigungsverfahrens nach § 7 AtG an die technischen und betrieblichen Notwendigkeiten unverzichtbar. Das Verfahrensermessen der Behörde könne daher nur durch verfassungsmäßige oder einfachgesetzliche sicherheitsbedingte Verfahrenszwänge oder durch die Notwendigkeit, Einbußen an Sicherheit zu vermeiden oder auszuschließen, begrenzt sein.

Die aus den Verfassungsgrundsätzen zum Bestandsschutz und zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit im Sinne des Art. 2 Abs. 1 sowie der Art. 12 und 14 GG abzuleitende Anspruchsposition der Anlagenbetreiber müsse während der Dauer des Genehmigungsverfahrens verfassungskonform die Möglichkeit ein-

schließen, die Tätigkeit unter Einhaltung von Sicherheitsanforderungen auch unter Berücksichtigung vom technischen Fortschritt sowie vom Markt erzwungenen Änderungen weiterzuführen. Auch blieben neben den im Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG zu regelnden Nachrüstungsproblemen diejenigen Einzelfälle zu bewältigen, deren Bereinigung sicherheits-, betriebs- oder unternehmensnotwendig im Rahmen der verfassungsmäßig wie einzelgesetzlich gewährleisteten Fortführung der bisherigen Tätigkeit nicht bis zur Entscheidung über den Genehmigungsantrag nach § 7 AtG zurückgestellt werden könne. Hierfür hätten in gewissem Umfang die Genehmigungs- und Aufsichtsbefugnisse nach §§ 17 und 19 AtG zur Verfügung gestanden. Die aufsichtsrechtliche Maßnahme nach § 19 AtG könne nach Prüfung der Sicherheitsrelevanz und der Sicherheitserfordernisse eine vorübergehende Regelung oder Duldung für einen Zustand oder für eine beabsichtigte Änderung aussprechen, die eine Sicherheitserhöhung bewirkt oder jedenfalls ohne Sicherheitsbedenken im Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG der dort gesetzlich vorgesehenen Prüfung und Genehmigung zugeführt werden könne. Dies gelte, bis eine Regelungsmöglichkeit in dem genannten Genehmigungsverfahren bestehe, oder auch bis zur Rechtskraft der dort anstehenden Genehmigung. Nachträgliche Auflagen im Sinne des § 17 Abs. 1 AtG seien an die Erreichung der in § 1 Nr. 2 und 3 AtG bezeichneten Sicherheitszwecke gebunden.

Da das Atomgesetz keinen *numerus clausus* für Genehmigungen oder für aufsichtsrechtliche Verwaltungsakte festgelegt habe, seien grundsätzlich auch andersartige Verwaltungsakte möglich, die den aufgezeigten Notwendigkeiten betrieblicher oder sicherheitsgerichteter Anpassungen im Übergangszeitraum bis zur Rechtskraft der Genehmigung nach § 7 AtG vorübergehend gerecht werden könnten. Wesentlich für die Rechtmäßigkeit eines solchen Verwaltungsaktes sei u.a. die Notwendigkeit, die materiellrechtlichen Anforderungen des § 7 AtG einzuhalten, die Richtschnur und Maßstab auch von Änderungen im Vorfeld dieser Genehmigung sein müßten.

Der Umfang vorläufiger Änderungen sei begrenzt durch die im Sinne der Fortführung der bisherigen Tätigkeit einschränkende Wirkung der Bestandsschutzregelung und durch den in § 7 AtG abgesteckten Rahmen für in die Entscheidung nach dieser Bestimmung aufzunehmende Änderungen. Es handele sich insofern um einen vorgezogenen Teil der Prüfung nach § 7 AtG, der aus verfahrensrechtlichen Gründen noch nicht nach dieser Vorschrift entschieden werden könne.

Innerhalb dieses Rahmens könnten auch vorläufige sogenannte wesentliche Änderungen liegen, soweit sie innerhalb des Bestandsschutzrahmens der Überleitungsregelung blieben. In diesem Zusammenhang führt der Beklagte aus, daß die Änderungsregelung des § 9 AtG als Ermächtigungsnorm für Änderungen des vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Dritten Änderungsgesetzes nach Maßgabe dieses Gesetzes zu behandelnden Bestandes nicht mehr eingesetzt werden könne und daß Änderungen des Altbestandes im Verfahren nach § 7 AtG erst möglich seien, nachdem das Genehmigungsverfahren nach dieser Vorschrift mit einer Erstentscheidung unter Einschluß eines vorläufigen positiven Gesamturteils eine Ausgangsbasis für eine Änderung biete. Im Rahmen der vorläufigen Änderungsregelung könne eine Prüfung und Sicherheitsbeurteilung über den Änderungsgegenstand hinaus nicht gefordert werden.

Mit der Erteilung einer ersten Teilerrichtungsgenehmigung nach § 7 AtG, in die das vorläufige positive Gesamturteil eingeschlossen sei, ändere sich der Handlungsspielraum der Genehmigungsbehörde. Grundsätzlich seien Regelungen, die vom Gesetzgeber dem Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG zugewiesen worden seien, nur noch in dessen Rahmen zulässig.

Der Beklagte tritt der Auffassung der Kläger entgegen, daß die Genehmigung vom 27. April 1988 nichtig sei. Die streitbefangene Teilgenehmigung bringe zwei bisher aufgrund von Vorabzustimmungen hingenommene Veränderungen am Ist-Zustand der Anlage als

Teilregelung in das Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG ein, nachdem die materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine Entscheidung im Rahmen des Gesamtvorhabens vorlägen. Entgegen der Behauptung der Kläger würden die genehmigten Änderungen der Konversion und der Brennstablinie I auf einen Antrag der Beigeladenen zurückgehen. Die Öffentlichkeit sei durch Auslegung der Unterlagen in der Zeit vom 5. April bis zum 4. Juni 1985 und durch einen Erörterungstermin am 24. September 1984 beteiligt worden. Aus dem Inhalt der Erörterung werde deutlich, daß auch der Weiterbetrieb der bereits vorhandenen Anlage Gegenstand des Verfahrens, der Auslegung und des öffentlichen Erörterungstermins gewesen sei. Mithin sei der Regelungsgegenstand der streitbefangenen Teilgenehmigung der Öffentlichkeit in der erforderlichen Breite und Tiefe bekannt geworden. Freilich sei in dem Nachgenehmigungsverfahren nicht über den gewährten Bestandsschutz der Anlage als solchen bis zur rechtskräftigen Entscheidung nach § 7 AtG zu entscheiden gewesen, da der Bestandsschutz gesetzliche Folge der fristgerechten Antragstellung sei.

Das vorläufige positive Gesamturteil für den Gegenstand der streitbefangenen Teilgenehmigung sei in der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 dargelegt worden.

Gegenüber den nach dem Vortrag der Kläger mit den Änderungen an der Konversion und der Brennstablinie I verbundenen Risiken bringt der Beklagte in rechtlicher Hinsicht vor, daß eine auf mehrere Jahre einzuschätzende Stilllegung des Betriebs zur gleichzeitigen und einheitlichen Durchführung aller Nachrüstungsmaßnahmen dem Willen des Gesetzgebers lediglich innerhalb des durch § 17 Abs. 5 und § 19 Abs. 3 AtG beschriebenen besonderen Gefahrenbereichs entsprechen könne. Außerhalb dieses Bereichs könne sie nicht mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Rationalität des Verwaltungshandelns und des Bestandsschutzes vereinbart werden. Die Entscheidung in der Teil-

genehmigung vom 27. April 1988 stehe darüber hinaus im Einklang mit der Einstufung des Flugzeugabsturzes als Restrisiko für das Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG im allgemeinen.

Soweit die Kläger die Rechtswidrigkeit der Teilgenehmigung auf vermeintliche Verfahrensfehler stützen wollten, so übersähen sie, daß die durch die streitbefangene Teilgenehmigung erlaubten sicherheitserhöhenden Änderungen sie nicht in subjektiv-öffentlichrechtlichen Positionen beeinträchtigen könnten. Im übrigen seien die Kläger mit ihrem Vorbringen ausgeschlossen, weil sie im Verwaltungsverfahren weder schriftlich noch mündlich Einwände gegen die beabsichtigten und inzwischen herbeigeführten Änderungen im Konversionsbereich und in der Brennstablinie I vorgebracht hätten.

Die Vertreter der Beigeladenen stellen den gleichen Antrag wie der Vertreter des Beklagten.

Die Beigeladene hält die Klage für unzulässig. Die Klagebegründung lasse nicht erkennen, weshalb die mit dem angefochtenen Verwaltungsakt genehmigten Änderungen eine zusätzliche Gefahrensituation geschaffen hätten, die geeignet sei, die Kläger in ihren Rechten zu verletzen. Wenn die Beigeladene bei der Herstellung der Brennelemente auf den Einsatz des A(U/Pu)C-Verfahrens verzichte und in der Brennstablinie I auf die frühere Brennstablänge zurückginge, hätte dies auf die Rechtsposition der Kläger und ihrer Rechtsgüter keine Auswirkung. Aus den im Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG ausgelegten Unterlagen sei zu entnehmen gewesen, daß es der Beigeladenen darum gehe, in einer Übergangsphase die Altanlage weiter zu betreiben. Die Kläger hätten keine Einwendungen erhoben und sich am Erörterungstermin vom 24. September 1984 nicht beteiligt.

Im übrigen sei die Klage auch unbegründet, weil die Kläger durch die angefochtene Genehmigung nicht in ihren Rechten verletzt sein könnten. Der Frankfurter Flughafen sei so weit von dem Werk der Beigeladenen entfernt, daß ein Absturz nicht wahrscheinlicher als an anderen Standorten und daher dem Restrisikobereich zuzurechnen sei.

Die Beigeladene weist auf eine Stellungnahme der Reaktorsicherheitskommission - RSK - (Ausschuß Brennstoffverarbeitung und -lagerung) vom 17. und 19. März 1986 hin. Nach dem Inhalt der Stellungnahme waren für die Umstellung auf die Konversion nach dem A(U/Pu)C-Verfahren keine wesentlichen Änderungen oder Ergänzungen an den genehmigten verfahrenstechnischen Einrichtungen erforderlich. Vielmehr führt die Einführung des A(U/Pu)C-Verfahrens anstelle des ursprünglich genehmigten Oxalat-Prozesses nach Einschätzung der RSK zu wesentlichen Verbesserungen im innerbetrieblichen Strahlenschutz, die in der Stellungnahme im einzelnen dargestellt werden. Zugleich tritt die Beigeladene den Ausführungen in dem von den auf Anforderung der Staatsanwaltschaft Hanau erstatteten Gutachten des Technischen Überwachungsvereins Hessen entgegen, das nach ihrer Auffassung an schwerwiegenden Mißverständnissen und Fehlern leidet. Insofern stützt sie sich auf eine Stellungnahme des Kernforschungszentrums Karlsruhe - KfK - vom Februar 1987 zu dem Gutachten des TÜV Hessen. Insbesondere seien bei dem A(U/Pu)C-Verfahren im Verhältnis zum Oxalat-Verfahren keine zusätzlichen Oxidations- und Reduktionsschritte erforderlich. Die Explosionsgefahr erhöhe sich nicht. Die Kritikalitätssicherheit erhöhe sich sogar, weil Mischsysteme aus Uran und Plutonium wesentlich höhere kritische Massen benötigten als ein reines Plutoniumsystem.

Zur Umstellung der Brennstablinie I auf eine Produktion von Brennstäben mit einer Länge von etwa 4,5 m sei es - insoweit unstreitig - gekommen, weil für Leichtwasserreaktoren Brennstäbe dieser Länge benötigt würden. Dementsprechend sei die Ferti-

gungslinie II von vornherein, nämlich seit dem Jahre 1973, auf diese Länge eingerichtet gewesen, während die Fertigungslinie I ursprünglich der Herstellung kleinerer Brennstäbe mit einer Länge von ca. 3,2 m für Forschungs- und kleinere Leistungsreaktoren gedient habe. Für die sicherheitstechnische Bewertung sei die Brennstablänge selbst ohne Bedeutung. Mit dem neuen System "Füllen und Schweißen" sei die Produktqualität erheblich verbessert worden, so daß die Möglichkeit von Brennstabschäden während des Reaktorbetriebs weiter minimiert worden sei.

Ferner würden die Kläger zu Unrecht behaupten, es fehle an der notwendigen Auslegung gegen Störfälle durch Einwirkungen von außen. Lediglich das Erdbeben sei ein Auslegungsstörfall. Die vollständige Zerstörung der Anlage bei einem Sicherheitserdbeben sei unrealistisch. Es sei bei einem solchen im Hanauer Raum niemals beobachteten Erdbeben höchstens mit einer Freisetzung von 5 % des Inventars zu rechnen.

In rechtlicher Hinsicht meint die Beigeladene, daß die durch die Dritte Novelle zum Atomgesetz begründete Nachgenehmigungspflicht für die vollständige Anlage ungewöhnlich und verfassungsrechtlich nicht ganz unbedenklich sei. Bei der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 handele es sich dem Inhalt nach um eine auf zwei Sachverhalte bezogene Änderungsgenehmigung nach § 7 AtG. Die Änderungsgenehmigung gehe auf Anträge der Rechtsvorgängerin der Beigeladenen vom 10. August 1979 und vom 18. Mai 1981 zurück. Zu Unrecht würden die Kläger bei der rechtlichen Bewertung der angefochtenen Genehmigung die Genehmigungsfähigkeit der bestehenden Gesamtanlage als Maßstab der Beurteilung und als Maßstab für relevante Unterlagen heranziehen. Obwohl die der ALKEM GmbH nach § 9 AtG erteilte Genehmigung keine ausdrückliche Standortentscheidung enthalten habe, hätten doch nach dieser Bestimmung die gleichen Sicherheitsanforderungen für die Tätigkeit in der Betriebsstätte gegolten, wie sie bei Anwendung des § 7 AtG für Anlagen nach § 7 AtG gelten. Welchen Schutzzustand die Ferti-

gungsgebäude aufwiesen, sei weder bei einer rechtlichen Betrachtung nach dem Atomgesetz noch nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz für die sicherheitstechnische Bewertung der Umstellung vom Oxalat-Verfahren auf das A(U/Pu)C-Verfahren oder von der früheren auf die neue Brennstablänge von Bedeutung. Detailbeschreibungen hinsichtlich dieser Änderungen könnten nicht Gegenstand eines Sicherheitsberichts sein, da er andernfalls für die Öffentlichkeit nicht mehr verständlich wäre. Die Kläger hätten Gelegenheit gehabt, eine von ihnen gesehene sicherheitstechnische Bedeutung der Änderungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung anzusprechen. Insgesamt laufe das Vorbringen der Kläger darauf hinaus, daß Änderungen in dem bisherigen Fertigungsgebäude insgesamt und ausnahmslos nicht zulässig gewesen seien, solange nicht nachgewiesen sei, daß zugleich die gesamte Anlage ihrerseits genehmigungsfähig sei. Damit würden die Kläger die Voraussetzungen und den Inhalt der Änderungsgenehmigung verkennen.

Sollte die Teilgenehmigung vom 27. April 1988 aufgehoben werden, so würden die durch die Teilgenehmigung ersetzten Vorabzustimmungen wieder aufleben.

Zur Ergänzung des Tatbestands wird auf die von den Beteiligten eingereichten Schriftsätze nebst Anlagen, auf die Niederschrift über die am 30. und 31. Oktober 1989 vor dem erkennenden Senat durchgeführte mündliche Verhandlung sowie auf den Inhalt der beigezogenen und nachstehend aufgeführten Akten Bezug genommen:

- Verfahrensakte 8 A 2902/88 (Main-Kinzig-Kreis, 1 Hefter)
- Verfahrensakte 8 A 2903/88 (Gunkel und Pfeil, 1 Hefter)
- Verfahrensakte 8 R 3723/88 (Gunkel und Pfeil, 1 Hefter sowie 2 Ordner mit der Antragsschrift nebst Anlagen)
- Beiakte 8 A 2086/89 (Main-Kinzig-Kreis, 1 Hefter)
- Beiakte 8 A 2137/89 (Gunkel, 1 Hefter)

- die Beiakten des Verfahrens 8 A 148/88 (Diez und Maier):
- 1 A Hauptakte 99.1.4.1.1 (Schriftwechsel, M-Vermerk, M-Vorlagen, Verfahrensleitendes Schreiben Antragsteller/Behörde, Seiten 1 bis 372)
- 1 B (Seiten 1 bis 101)
- 2 A Hauptakte 99.1.4.1.1 (nur Schriftwechsel HMWT - HMUR mit BMU/BMJ, Seiten 1 bis 173)
- 2 B Hauptakte 99.1.4.1.1 (Schriftwechsel HMWT - HMUR mit BMJ/BMU, Seiten 1 bis 300)
- 3 a) Allg. Informationsvermerke 99.1.4.1.1.0, Seiten 1 bis 16
- b) Grundsatzdiskussion 99.1.4.1.1.4, Seiten 1 bis 36
- c) Antrag nach § 7 AtG, Schriftwechsel mit dem Antragsteller 99.1.4.1.1.2, Seiten 1 bis 171
- d) Schriftwechsel mit dem TÜV Bayern 99.1.4.1.1.4.1, Seiten 1 bis 61
- 4.1 Sammlung der Gutachten
- a) Gutachten über die Sicherheit der Gesamtanlage der ALKEM (Band I, Seiten 1 bis 241, Band II, Seiten 1 bis 196)
- b) Stellungnahme zu Fragen der Meteorologie am Standort Hanau (Seiten 1 bis 51)
- c) Gutachten zu den radiologischen Auswirkungen der Emissionen aus den Brennelementfabriken am Standort Hanau-Wolfgang (Seiten 1 bis 192)
- 4.2 Sammlung der Gutachten
- Baugutachten, von König und Heunisch 99.1.4.1.1.4.0
- 4.3 Sammlung der Gutachten
- a) Gutachten zum Antrag auf Erteilung eines Vorbescheides nach § 7 a AtG und zu konzeptionellen Einzelfragen (Seiten 1 bis 99)
- b) Gutachten über die Sicherheit der Anlage: Errichtung der Anlage, Teil: Bauwerke (Seiten 1 bis 178)
- c) Nachtrag zu 4.3 b
- 5 Erörterung 99.1.4.1.1.6 (Seiten 1 bis 83 und Wortprotokoll (geb.))
- 6 Beteiligung nach § 7 Abs. 4 AtG und Nachbarverfahren 99.1.4.1.2.0 (Seiten 1 bis 317)
- 7 Reaktor-Sicherheitskommission, Strahlenschutzkommission 99.1.4.1.9..1, 99.1.4.1.9.2 (Seiten 1 bis 156)
- 8 Bauunterlagen, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 50)
- 9 Erdungs- und Blitzschutzanlagen, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 21)
- 10 Bauwerke, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 161)
- 11 Fertigungshalle 1, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 34)
- 12 Versorgungszentrale 1, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 26)
- 13 Fertigungshalle 2, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 13)
- 14 Spaltstofflager, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 68)

- 15 Versorgungszentrale 2, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 45)
  - 16 Fertigungsgebäude A 81.16, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 93)
  - 17 Versorgungszentrale 3, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 84)
  - 18 Gas- und Freilager, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 27)
  - 19 Rohrbrücken und Brückenbauwerke, ergänzende Unterlagen (Seiten 1 bis 10)
- Ferner zusätzlich:
- Sicherheitsbericht der Fa. ALKEM vom März 1982
  - Kurzbeschreibung ALKEM GmbH, Gesamtanlage
  - Genehmigungsverfahren nach § 4 BImSchG; Beschreibung der Chemieanlagen "Lagern und Konversion" und "Chemie 2" (1 Hefter)
- Beiakten aus dem Verfahren 9 UE 4836/88:
- 1 Ordner TÜV-Hessen, Gutachten zu Fa. ALKEM Bd. 1 (Kopie)
  - 1 Ordner TÜV-Hessen, Gutachten Teil II ohne Anlagen
  - 1 Ordner TÜV-Hessen, Anlagen zu Teil II
  - 1 Ordner des Hess. Ministers für Wirtschaft und Technik ALKEM-Bescheide
  - 1 Ordner des Hess. Ministers für Wirtschaft und Technik ALKEM, Schriftwechsel mit der Antragstellerin
  - 1 Ordner des Hess. Ministers für Wirtschaft und Technik ALKEM, Schriftwechsel mit dem BMI
  - 1 Heft 1. Teilgenehmigung ALKEM, 9. Oktober 1987
  - 1 Schnellhefter des Hess. Ministers für Wirtschaft und Technik, Stilllegungsantrag Axt
  - 1 blauer Schnellhefter
  - 1 orangefarbener Schnellhefter
  - 1 Ordner Anklageschrift, Kopie Nr. 19, ALKEM GmbH, 6 Js 13470/84.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist zulässig.

Nach dem Inhalt der Klageschrift richtete sich die Klage auf Aufhebung der Teilgenehmigung des beklagten Landes vom 27. April 1988 betreffend Errichtung und Betrieb der Konversion im Arbeitsraum A 81.01.01.00 und der Änderung der Brennstablinie I im Arbeitsraum A 81.01.01.04. Die Auslegung dieses Antrags ergibt, daß die Klage nur gegen den die Kläger belastenden Teil des Verwaltungsakts gerichtet sein kann. Hierbei handelt es sich um die von der Behörde unter A. getroffene Regelung. Danach genehmigte die Behörde der ALKEM GmbH die Konversion nach dem A(U/Pu)C-Verfahren im Arbeitsraum A 81.01.01.00 und die Änderung der Brennstablinie I, System "Füllen und Schweißen", im Arbeitsraum A 81.01.01.04. Unter B. der von der Behörde getroffenen Regelung heißt es dagegen, daß die Zustimmungen zur Konversion nach dem A(U/Pu)C-Verfahren in dem genannten Arbeitsraum vom 31. Januar 1983 und zur Änderung der Brennstablinie I in dem genannten Arbeitsraum vom 20. Dezember 1982 durch die von den Klägern angefochtene Teilgenehmigung ersetzt werden. Es ist offensichtlich, daß die Kläger zu keinem Zeitpunkt des Verwaltungsstreitverfahrens die Aufhebung der unter B. getroffenen Regelung erstrebten; denn sie hätten auf diese Weise bei einem Erfolg der Klage erreicht, daß die der ALKEM GmbH erteilten Genehmigungen zur Konversion nach dem A(U/Pu)C-Verfahren und zur Änderung der Brennstablinie I in Gestalt der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 durch die Aufhebung der unter A. dieses Bescheides getroffenen Regelung erlöschen und im gleichen Augenblick durch die Aufhebung des Teiles B. der Teilgenehmigung in Gestalt der Zustimmungen vom 20. Dezember 1982 und vom 31. Januar 1983 wiederaufleben. Hieran können die Kläger vernünftigerweise kein Interesse haben. Im übrigen wäre die Klage unzulässig, soweit sie sich auf die Aufhebung der Ersetzung der Zustimmungen rich-

ten würde. Es ist nämlich von vornherein nicht erkennbar, inwieweit der Fortfall der Zustimmungen die Kläger gemäß § 42 Abs. 2 VwGO in ihren Rechten hätte verletzen können.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich zugleich, daß in der Fassung des ersten in der mündlichen Verhandlung gestellten Hilfsantrags entgegen der Auffassung des Beklagten keine Klageänderung im Sinne des § 91 VwGO liegt. Der Widerspruch des Beklagten gegen die Zulässigkeit der nach seiner Ansicht vorliegenden Klageänderung geht daher ins Leere.

Die Kläger machen in einer den Anforderungen des § 42 Abs. 2 VwGO genügenden Weise geltend, durch die Teilgenehmigung vom 27. April 1988 in ihren Rechten verletzt worden zu sein oder hilfsweise noch verletzt zu werden. Hierzu führen sie aus, daß der Beklagte aufgrund einer unzutreffenden Auslegung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 15. Juli 1975 (BGBl. I S. 1885), der sogenannten Dritten Novelle zum Atomgesetz, zu einer fehlerhaften Anwendung des § 7 AtG und der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung gelangt sei. Dabei verweisen die Kläger insbesondere darauf, daß der Gegenstand der streitbefangenen Teilgenehmigung nicht von einem vorläufigen Gesamturteil umfaßt werde, obwohl nach § 18 Abs. 1 der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung - AtVfV - in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1982 (BGBl. I S. 411) eine Teilgenehmigung nur erteilt werden kann, wenn eine vorläufige Prüfung ergibt, daß die Genehmigungsvoraussetzungen im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb der gesamten Anlage vorliegen werden. Damit berufen sie sich auf das Fehlen einer materiellrechtlichen Voraussetzung für die Erteilung einer Teilgenehmigung, die insoweit drittschützend ist, als sie die Einhaltung vorhabensbezogener Genehmigungsvoraussetzungen sicherstellen soll, die ihrerseits Drittschutz vermitteln (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 1985 - 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300, 306 und 310 - Wyhl -).

Die Kläger können mit Erfolg geltend machen, auch in tatsächlicher Hinsicht von dem mit dem angefochtenen Bescheid teilweise genehmigten Betrieb der Beigeladenen betroffen zu sein. Die Bestimmung des Kreises der vom Betrieb einer Anlage betroffenen Dritten hat aus der Natur der Sache zu erfolgen. So weit wie tatsächliche Auswirkungen möglicherweise reichen, so weit ist räumlich der Kreis derer zu ziehen, die betroffen sein können. Zu diesem Personenkreis gehören die Kläger als in der unmittelbaren Nachbarschaft des Betriebes der Beigeladenen lebende natürliche Personen ohne Zweifel. Darüber hinaus haben sie die Betroffenheit gerade durch den mit der angefochtenen Teilgenehmigung genehmigten Betrieb in einer zur Begründung der Klagebefugnis ausreichenden Weise dargelegt.

Grundsätzlich ist für die Annahme einer auf angeblich mangelnde Schadensvorsorge im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG gestützten Klagebefugnis die substantiierte Behauptung erforderlich, das zu einem Schaden führende Risiko sei so hinreichend wahrscheinlich, daß hiergegen Vorsorge im Sinne der genannten Vorschrift getroffen werden müsse (BVerwG, Urteil vom 11. Januar 1985 - 7 C 74.82 - BVerwGE 70, 365, 369). Entsprechende Darlegungen der Kläger liegen hier vor. Die den Gegenstand der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 bildenden Anlagen sind gegen den Auslegungsfall des Erdbebens nur beschränkt gesichert. Die Genehmigungsbehörde hält die beschränkte Auslegung für vereinbar mit der gesetzlich gebotenen Schadensvorsorge, weil der genehmigte Betrieb nur für etwa zwei Jahre vorgesehen sei. Für die Geltendmachung einer Rechtsverletzung reicht es nach Auffassung des Senats aus, daß sich die Genehmigungsbehörde auf diese Weise in einem Einzelfall, wenn auch unter Hinweis auf dessen Besonderheiten, in Gegensatz zu der von ihr im übrigen bei der rechtlichen Konkretisierung des Begriffes der Schadensvorsorge vertretenen Auffassung in Widerspruch setzt. Ob die Behörde auf diese Weise die Grenzen des ihr bei der Bewertung von Risiken

zustehenden Spielraums überschritten hat oder nicht, ist keine Frage der Zulässigkeit, sondern der Begründetheit der Klage.

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß die Kläger nicht allein die Genehmigungsfähigkeit des von dem angefochtenen Bescheid erfaßten Teils des Betriebs der Beigeladenen, sondern darüber hinaus insbesondere das von der Behörde mit der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen verbundene vorläufige positive Gesamturteil für die Gesamtanlage angreifen. Insoweit zielt der Drittschutz des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG auf die Einhaltung vorhabensbezogener Genehmigungsvoraussetzungen hinsichtlich der gesamten Anlage. Hierzu machen die Kläger geltend, daß sich der mit dem angefochtenen Bescheid genehmigte Teil des Betriebes in das Konzept der Gesamtanlage nicht einfüge, während der Beklagte in dem Bescheid vom 27. April 1988 ausdrücklich hervorhebt, daß dieses Konzept im Verhältnis zu den Planungen für die erste Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 unverändert geblieben sei. Dementsprechend verweist er in dem angefochtenen Bescheid ausdrücklich auf das vorläufige positive Gesamturteil aus der ersten Teilgenehmigung. Die dort angestellten Überlegungen lassen zwar erkennen, daß es während der Errichtung der geplanten neuen Baulichkeiten für den Betrieb der Beigeladenen nach und nach zu Umzügen bisher in alten Räumen untergebrachter Produktionseinrichtungen kommen wird. Nicht erkennbar ist dagegen, daß die Fortführung der am 27. April 1988 genehmigten Produktionsvorgänge in den alten Räumen A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 Gegenstand einer vorläufigen Prüfung durch die Behörde im Sinne des § 18 Abs. 1 AtVfV war.

Im übrigen können im vorliegenden Fall an die zur Begründung der Klagebefugnis notwendige Darlegung der von den Klägern behaupteten Beeinträchtigung ihrer Rechtsgüter nicht die gleichen Anforderungen gestellt werden, wie in Fällen, in denen die Beteiligung Dritter nach Maßgabe des Zweiten Abschnitts der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung zweifelsfrei durchgeführt worden

ist. Die Kläger machen geltend, daß ihnen durch eine unzureichende Beteiligung Dritter im Genehmigungsverfahren die Möglichkeit genommen worden sei, sich ausreichend über die eigene materielle Rechtsbetroffenheit zu vergewissern. Sie verweisen darauf, daß die Genehmigungsbehörde eine gesonderte Beteiligung Dritter vor Erlaß der angefochtenen Teilgenehmigung vom 27. April 1988 nicht für notwendig gehalten, sondern in dem Bescheid insoweit ausdrücklich auf deren Beteiligung vor Erlaß der ersten Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 verwiesen hat. Auch in diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, daß die Kläger vorgetragen haben, beide Genehmigungen beträfen unterschiedliche Anlagenkonzepte. In dem hier interessierenden Zusammenhang machen sie auf diese Weise hinreichend substantiiert geltend, daß die der ersten Teilgenehmigung vorangegangene Beteiligung Dritter eine weitere Beteiligung vor Erlaß der mit der Klage angefochtenen Teilgenehmigung nicht entbehrlich gemacht habe. Die Frage, ob es im Genehmigungsverfahren tatsächlich zu einem Verstoß gegen Bestimmungen des Zweiten Abschnitts der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung gekommen ist, geht über die Geltendmachung einer Rechtsverletzung durch die Kläger hinaus. Sie betrifft die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der Teilgenehmigung und ist damit Gegenstand der Erwägungen, die der Senat zur Begründetheit der Klage anzustellen hat.

Die zulässige Klage ist unbegründet, soweit die Kläger beantragen, die Erledigung des Rechtsstreits festzustellen. Eine Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache ist nämlich nicht eingetreten, weil die nach dem Auszug aus dem Handelsregister des Amtsgerichts München (Bl. 94 Gerichtsakten) am 24. Januar 1989 wirksam gewordene Verschmelzung der ALKEM GmbH mit der jetzigen Beigeladenen entgegen der Auffassung der Kläger nicht zur Erledigung der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 geführt hat. Die Teilgenehmigung besteht vielmehr fort, soweit sie sich auf die anlagenbezogenen Genehmigungsvoraussetzungen bezieht. Bei einer nach § 7 Abs. 2 AtG erteilten Genehmigung handelt es

sich grundsätzlich und auch im vorliegenden Falle um eine gemischte Genehmigung, die sich aus Elementen einer Personalgenehmigung und einer Sachgenehmigung zusammensetzt. Als Personalgenehmigung, die an die persönlichen Verhältnisse des Betreibers bis hin zu seiner finanziellen Leistungsfähigkeit anknüpft, stellt sich der angefochtene Verwaltungsakt dar, soweit er auf § 7 Abs. 2 Nrn. 1, 2 und 4 AtG beruht. Demgegenüber stellt sich die Teilgenehmigung als Sachgenehmigung dar, soweit die Behörde das Vorliegen der unter Nrn. 3, 5 und 6 aaO niedergelegten Genehmigungsvoraussetzungen bejaht hat. Die für die Sachgenehmigung kennzeichnende Verknüpfung des Genehmigungstatbestandes mit der Eigenart des Betriebs wird im Falle des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG besonders deutlich, da dort die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage verlangt wird.

Obwohl sich in dem angefochtenen Verwaltungsakt persönliche und sachliche Genehmigungsvoraussetzungen verbinden, ist die Teilgenehmigung durch den Wechsel in der Person des Betreibers nicht in vollem Umfang erloschen, weil das Fortwirken der als Sachgenehmigung erscheinenden Bestandteile der von der Behörde getroffenen Regelung mit dem Fortbestand der durch sie ursprünglich begünstigten Person, der ALKEM GmbH, nicht untrennbar verknüpft ist. Vielmehr läßt sich der auf den betriebsbezogenen Genehmigungsvoraussetzungen beruhende Teil der von der Behörde getroffenen Regelung aus dem gesamten Verwaltungsakt ausscheiden.

Zu Recht weisen die Kläger allerdings darauf hin, daß für Genehmigungen, die auf persönlichen und sachlichen Voraussetzungen beruhen, überwiegend ein höchstpersönlicher Charakter ebenso angenommen wird wie für Genehmigungen, die ausschließlich auf persönlichen Eigenschaften des Begünstigten fußen. Zutreffend wird in diesem Zusammenhang auf die gaststättenrechtliche Erlaubnis verwiesen, die nach § 4 des Gaststättengesetzes aus personen- und betriebsbezogenen Gründen gegebenenfalls zu versa-

gen ist. Hier wird allgemein angenommen, daß die Erlaubnis mit dem Tode des Inhabers, von der in § 10 aaO vorgesehenen Weiterführung des Gewerbes durch Angehörige abgesehen, erlischt und daß sich der Erwerber der Gaststätte einer Prüfung sämtlicher in § 4 Abs. 1 aaO vorgesehener Versagungsgründe, also auch der betriebsbezogenen, unterziehen muß. Dementsprechend wird ein Erlöschen der Erlaubnis auch beim Erlöschen juristischer Personen, insbesondere bei der Verschmelzung von Kapitalgesellschaften, angenommen (Mörtel/Metzner, Gaststättengesetz, 4. Aufl. § 8 Rdnr. 10).

Die vorstehend geschilderte Rechtsauffassung geht auf eine längere, weithin als unproblematisch angesehene Überlieferung zurück. Begründungen finden sich in der älteren Literatur. Sie war von dem Bemühen um Abgrenzung des Verwaltungsrechts vom bürgerlichen Recht getragen und stellte auf ein besonders geartetes Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und den Untertanen ab. Öffentliche Rechte und öffentliche Pflichten blieben danach dauernd an der Person haften, für die sie begründet worden waren, und galten grundsätzlich als unübertragbar (Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 6. u. 7. Aufl., S. 139). Gleichwohl sah man Ausnahmen als zulässig an. Die dabei maßgeblichen Gesichtspunkte werden bei Otto Mayer am deutlichsten. Wohl beispielhaft führt er aus, daß bei einem Wechsel der Mittel eines Gewerbebetriebs auf die persönlichen Eigenschaften des Gewerbetreibenden nicht zurückzukommen sei, wenn die persönliche und sachliche Seite der Erlaubnis nach dem Inhalt des Gesetzes nicht gleichwertig zusammen *e i n e* Erlaubnis bilden, sondern der Schwerpunkt ganz in der Person liege (Deutsches Verwaltungsrecht, I. Band, 3. Aufl., S. 248). Mayer sieht bei einer derartigen Gesetzeslage die als nachrangig zu beurteilende sachliche Seite der Erlaubnis als ausscheidbar an (aaO, S. 245). Auf diese Weise entsteht eine Ausnahme von dem Grundsatz der Höchstpersönlichkeit, an dem auch er festhält und den er auf folgende Überlegung stützt: Die beiden Stücke der Prüfung und

Erlaubnis, also das persönliche und das sachliche, würden sich gegenseitig durchdringen und bedingen. Derjenige, der persönlich geeignet scheine, ein Unternehmen mit den bestimmten von der Behörde gebilligten Mitteln zu führen, sei es vielleicht noch nicht mit neugewählten Mitteln. Hier wird deutlich, daß die unauflöslliche Verknüpfung persönlicher und sachlicher Elemente zu einer einzigen Genehmigung auf der Annahme beruht, die Behörde werde die Betriebsgestaltung im einzelnen von dem Ausmaß der persönlichen Eignung des Betriebsinhabers abhängig machen. Nach dieser Vorstellung wäre es zulässig, bei einem besonders hohen Maß an Zuverlässigkeit des Betriebsinhabers ein größeres Maß an betriebsbedingten Gefahren hinzunehmen oder geringere sachliche Vorkehrungen zur Abwendung derartiger Gefahren zu verlangen. Umgekehrt wären besonders stark entwickelte sachliche Vorkehrungen gegen die von dem Betrieb ausgehenden Gefahren grundsätzlich geeignet, die persönlichen Anforderungen an den Inhaber zu ermäßigen. Nur bei einem solchen Verständnis der einer Erlaubnis zugrundeliegenden rechtlichen Maßstäbe kann von einer gegenseitigen Durchdringung und Bedingung der sachlichen und persönlichen Seite die Rede sein.

Es kann hier dahinstehen, auf welchen Rechtsgebieten Otto Mayers geschilderte Grundannahme in Zeiten zunehmender Standardisierung und Normierung technischer Anforderungen für die rechtliche Bewertung von Genehmigungen und Erlaubnissen noch maßgebend sein kann. Für das Atomrecht erscheint sie nicht angebracht. Die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) und der erforderliche Schutz gegen Einwirkungen Dritter (Nr. 5 aaO) verlangen eindeutig bestimmte Anforderungen, die wegen der Größe der mit der Nutzung der Kernenergie zusammenhängenden Gefahren auf besonders hohem Niveau zu halten sind und einem Abschlag bei einer besonders großen Zuverlässigkeit des Betreibers der Anlage nicht zugänglich sind. Die besonderen Gefahren der Kernenergie lassen ohnehin keinen Raum für die Annahme, daß ein mehr oder weniger

zuverlässiger Betreiber die Genehmigung nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG erhalten könne. Vielmehr ist für diese persönliche Genehmigungsvoraussetzung ebenso wie die zuvor genannten sachlichen ein höchsten Anforderungen gerecht werdendes Niveau zu verlangen.

Eine Erledigung der hier angefochtenen Teilgenehmigung vom 27. April 1988 ist auch nicht dadurch eingetreten, daß der Beklagte bereits mit Bescheid vom 16. Januar 1989 und damit vor dem Wirksamwerden der Verschmelzung der ALKEM GmbH mit der jetzigen Beigeladenen dieser die Innehabung, die weitere Errichtung und den Betrieb der Anlage ALKEM genehmigt hat. Nach der vorstehend entwickelten Rechtsauffassung ist davon auszugehen, daß der Bescheid vom 16. Januar 1989 die Fortgeltung der in früheren Genehmigungsbescheiden liegenden Sachgenehmigungen feststellen, nicht dagegen in dieser Beziehung an deren Stelle treten sollte. Es ist nicht anzunehmen, daß die Genehmigungsbehörde ohne zwingende rechtliche Notwendigkeit in der Sache unveränderte Entscheidungen über die die Anlage ALKEM betreffenden Sachgenehmigungsvoraussetzungen treffen und insoweit innerhalb des für das Atomrecht kennzeichnenden gestuften Genehmigungsverfahrens den Rechtsweg zum zweiten Mal eröffnen wollte. Lediglich der Klarstellung halber sei erwähnt, daß in dem vorliegenden Verwaltungsstreitverfahren über die Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 16. Januar 1989, soweit er selbständige Regelungen enthält, keine Entscheidung zu treffen ist. Das gilt insbesondere hinsichtlich des Vorliegens der persönlichen Genehmigungsvoraussetzungen bei der Beigeladenen. Ebensowenig ist hier eine rechtliche Bewertung der in dem Bescheid enthaltenen Aussage vorzunehmen, wonach die Beigeladene befugt ist, den Betrieb auf der Grundlage des Art. 2 Satz 3 der Dritten Novelle zum Atomgesetz fortzuführen.

Die Klage ist begründet, soweit die Kläger mit ihrem ersten Hilfsantrag die Aufhebung des Bescheides vom 27. April 1988 in seinem gestaltenden Teil zu A begehren. Wie in früherem Zusam-

menhang hervorgehoben, handelt es sich dabei um die Genehmigung der Konversion nach dem A(U/Pu)C-Verfahren im Arbeitsraum A 81.01.01.00 und der Änderung der Brennstablinie I im Arbeitsraum A 81.01.01.04, System "Füllen und Schweißen".

Der mit dem Hilfsantrag angefochtene Teil des Bescheides ist aufzuheben, weil er rechtswidrig ist und die Kläger dadurch in ihren Rechten verletzt.

Die Rechtswidrigkeit des Bescheides in dem genannten Umfang beruht auf einer unzutreffenden Anwendung des § 7 AtG und der auf der Grundlage des Abs. 4 dieser Bestimmung in der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung getroffenen Regelungen.

Die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 als solcher und ihrer Einbindung in das gesamte die Anlage Alkem betreffende Genehmigungsverfahren richtet sich ausschließlich nach § 7 AtG. Dies ergibt sich aus den durch die sogenannte Dritte Novelle zum Atomgesetz getroffenen Regelungen.

Nach der ursprünglichen Fassung des Atomgesetzes vom 23. Dezember 1959 (BGBl. I S. 814) erfaßte die in § 7 AtG geregelte Genehmigung von Anlagen lediglich solche zur Erzeugung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe.

Erst die Dritte Novelle sah in einer Neufassung des § 7 Abs. 1 AtG ausdrücklich vor, daß auch eine ortsfeste Anlage zur Bearbeitung oder Verarbeitung von Kernbrennstoffen der Genehmigung nach dieser Vorschrift bedürfe, und beendete damit einen zuvor bestehenden Streit, ob Brennelementfabriken nach § 7 oder nach § 9 AtG genehmigungspflichtig waren. Die Verwaltungspraxis hatte für den Betrieb von Brennelementfabriken früher sogenannte Verwendungsgenehmigungen nach § 9 AtG erteilt, so auch im vorliegenden Fall der ALKEM GmbH durch Bescheid vom 30. Dezember 1974.

§ 9 AtG betraf und betrifft die Bearbeitung, Verarbeitung oder sonstige Verwendung von Kernbrennstoffen außerhalb von Anlagen der in § 7 AtG bezeichneten Art. Außer den sich aus dem Gesetz selbst ergebenden Unterschieden beider Genehmigungsarten ist es für die Genehmigung nach § 7 AtG kennzeichnend, daß sie aufgrund eines in der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung im einzelnen eingehend geregelten Verwaltungsverfahrens zu erteilen ist.

Die am 17. Juli 1975 verkündete Dritte Novelle trat nach ihrem Art. 5 am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden dritten Kalendermonats, also am 1. Oktober 1975 in Kraft. Von diesem Zeitpunkt an konnten atomrechtliche Genehmigungen, die sich auf die Errichtung oder den Betrieb von Brennelementfabriken bezogen, nur noch auf § 7 AtG gestützt werden. Für den Übergang von der alten zur neuen Rechtslage sieht Art. 2 aaO folgendes vor:

Die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes nach § 9 des Atomgesetzes erteilten Genehmigungen für den Betrieb von Brennelementfabriken gelten als Genehmigungen nach § 7 des Atomgesetzes in der Fassung dieses Gesetzes bis zum 31. Dezember 1977 fort, sofern die Genehmigungen unbefristet erteilt worden sind. Die befristeten Genehmigungen für den Betrieb einer Brennelementfabrik erlöschen drei Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, es sei denn, daß der Inhaber der Genehmigung innerhalb dieser Frist einen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 des Atomgesetzes gestellt hat. Bei rechtzeitiger Stellung dieses Antrags darf die bisherige Tätigkeit bis zur rechtskräftigen Entscheidung über den Antrag nach § 7 des Atomgesetzes fortgeführt werden.

Aus der Übergangsregelung wird erkennbar, daß sich die Dritte Novelle beim Übergang von der Verwendungs- auf die Errichtungs- und Betriebsgenehmigung für Brennelementfabriken rückwirkende Geltung beimißt. Anders läßt es sich nicht erklären, daß das Gesetz für die Fortgeltung der Genehmigungen nach § 9 AtG Befristungen vorsieht und es für notwendig erachtet, eine Regelung zur Befugnis des Betreibers, seine Tätigkeit fortzuführen, zu treffen. Der dahingehende Wille des Gesetzgebers ist auch in Bericht und Antrag des Innenausschusses (4. Ausschuß) zu dem von

der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (BT-Drucksache 7/3125) zum Ausdruck gelangt. Die dort als Art. 1 a bezeichnete Übergangsvorschrift enthält in den Sätzen 2 und 3 eine der später Gesetz gewordenen Regelung entsprechende Bestimmung. Von der schließlich verabschiedeten Fassung des Gesetzes unterscheidet sie sich der Sache nach lediglich dadurch, daß sie auch für unbefristete Genehmigungen, die jedoch im vorliegenden Fall nicht interessieren, Geltung beansprucht. In den vom Ausschuß zu der vorgeschlagenen Fassung des dortigen Art. 1 a angestellten Erwägungen heißt es, durch die vorgeschlagene Fassung werde sichergestellt, daß das mit einer größeren Publizität verbundene Verfahren nach § 7 AtG nachzuholen ist. Für den vorliegenden Fall folgt aus der geschilderten Rechtslage, daß sich das Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG auch auf den Altbestand des Betriebes der Beigeladenen, wie er bereits beim Inkrafttreten der Dritten Novelle vorhanden war, bezieht. Hinsichtlich der streitbefangenen Teilgenehmigung vom 27. April 1988 bedeutet dies, daß die Eignung der dort genannten Fertigungsräume A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 für die genehmigten Fertigungsvorgänge von der auf § 7 AtG gestützten Entscheidung der Behörde mitumfaßt sein muß. Für die Fertigungsvorgänge als solche, die beim Inkrafttreten der Dritten Novelle noch nicht angewendet worden waren, also für das A(U/Pu)C-Verfahren und die Herstellung von Brennstäben mit einer Länge von 4,5 m in der Brennstablinie I, ergibt sich für die Behörde die rechtliche Notwendigkeit, nach § 7 AtG zu verfahren, bereits ohne Rücksicht auf die rückwirkende Geltung der Neufassung dieser Bestimmung.

Entgegen der Auffassung des Beklagten und der Beigeladenen begegnet die rückwirkende Geltung des § 7 AtG für Brennelementfabriken jedenfalls insoweit keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, als sie sich auf Anlagen bezieht, deren Betreiber wie im vorliegenden Fall lediglich über eine befristete Verwendungsgenehmigung nach § 9 AtG verfügten. Soweit die Verwendungsgenehmi-

gungen, wie die der ALKEM GmbH vom 30. Dezember 1974, befristet waren, durften die Betreiber ohnehin nicht auf den Fortbestand der ihnen durch die Genehmigung gewährten Rechtsstellung vertrauen. Der Gesetzgeber hatte daher keine Veranlassung, mit Rücksicht auf den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, der auch einer unechten, d.h. auf den Fortbestand einer Rechtsstellung in der Zukunft einwirkenden Rückwirkung grundsätzlich entgegenstehen kann, davon abzusehen, die aufgrund einer befristeten Verwendungsgenehmigung betriebenen Brennelementfabriken nachträglich einem Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG zu unterwerfen.

Ist es nach den vorstehenden Ausführungen in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise geboten, Genehmigungen für die Errichtung oder den Betrieb von Brennelementfabriken seit dem Inkrafttreten der Dritten Novelle allein nach § 7 AtG auszusprechen, so gilt dies auch für die Genehmigung von Änderungen der in diesen Fabriken fortgeführten bisherigen Tätigkeit. Ein Antrag des Betreibers im Sinne des § 2 AtVfV als Voraussetzung für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens liegt bei einer rechtlich zulässigen Fortführung der bisherigen Tätigkeit in jedem Falle vor, weil ein solcher Antrag nach Art. 2 Satz 3 aaO die Voraussetzung für die Befugnis zur Fortführung darstellt. So hat auch die Rechtsvorgängerin der Beigeladenen am 12. Dezember 1975 einen derartigen Antrag gestellt. Damit ist zugleich der Rahmen gegeben, innerhalb dessen Teilgenehmigungen für Betriebsabläufe erteilt werden können, die zu einer Veränderung der bisherigen Tätigkeit im Sinne des Art. 2 Satz 3 aaO führen und dem Betreiber damit eine über seine auf der Übergangsvorschrift beruhenden Befugnisse hinausgehende Tätigkeit gestatten. Voraussetzung für die Erteilung einer Teilgenehmigung der genannten Art ist freilich nach § 18 Abs. 1 AtVfV eine von der Genehmigungsbehörde durchgeführte vorläufige Prüfung, die ergibt, daß die Genehmigungsvoraussetzungen im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb der gesamten Anlage vorliegen werden. Zu der gesamten Anlage in diesem Sinne gehört nicht allein die Anlage

in dem Zustand, in dem sie sich zum Abschluß eines geplanten Aus- oder Umbaus befinden soll, sondern auch die Anlage in ihrem zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Teilgenehmigung bestehenden Zustand. Sieht sich die Genehmigungsbehörde außerstande, ein vorläufiges positives Gesamturteil in bezug auf diesen Zeitpunkt abzugeben, so ist es ihr aufgrund der Geltung des § 7 AtG versagt, ohne Rücksicht auf diese Vorschrift eine andersartige, etwa als Vorabzustimmung bezeichnete Gestattung des Betriebes auszusprechen. Vielmehr ist sie in einem solchen Falle gehalten, die beantragte Teilgenehmigung zu versagen. Von der vorläufigen Prüfung nach § 18 Abs. 1 AtVfV bleiben lediglich diejenigen Bestandteile der Anlage ausgenommen, die nicht in das Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG einbezogen, sondern in denen die bisherige Tätigkeit längstens bis zur rechtskräftigen oder rechtsbeständigen Entscheidung über den Antrag nach § 7 AtG fortgeführt wird. Dabei ist als bisherige Tätigkeit die Tätigkeit beim Inkrafttreten der Dritten Novelle anzusehen.

Die Beigeladene stellt die Möglichkeit, für eine Genehmigung der hier vorliegenden Art ein vorläufiges Gesamturteil abzugeben, zu Unrecht in Frage. Rechtlich ist es nach den vorstehenden Ausführungen möglich, Änderungen der bisherigen Tätigkeit des Betreibers in die vorläufige Prüfung einzubeziehen. Wenn diese Prüfung im vorliegenden Fall nicht zu einer positiven Beurteilung führt, so können die Gründe nur im tatsächlichen Bereich liegen. Fehlt es jedoch insoweit an den Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung, so darf die Behörde deren Versagung nicht durch von der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung sogenannte Zwischenschritte ausweichen, die gesetzlich nicht vorgesehen sind.

Kann die Genehmigungsbehörde im Einzelfall das vorläufige positive Gesamturteil abgeben, so kann sie innerhalb der ein gestuftes Genehmigungsverfahren kennzeichnenden Abfolge von Errichtungs- und Betriebsgenehmigungen, die durch ein vorläufiges

positives Gesamturteil miteinander verbunden sind, eine Teilgenehmigung erteilen. Die dem Betreiber durch Art. 2 Satz 3 der Dritten Novelle eingeräumte Befugnis zur Fortführung der bisherigen Tätigkeit ist dabei als Anknüpfungspunkt von Bedeutung. In einer erst zu errichtenden Brennelementfabrik muß nämlich die atomrechtliche Genehmigung zur Errichtung eines Fertigungsgebäudes der Genehmigung des Betriebes in diesem Gebäude vorausgehen. Unter der Geltung des Art. 2 Satz 3 aaO kann die Genehmigung des Betriebes sich demgegenüber auch auf Gebäude beziehen, die noch aufgrund der Übergangsvorschrift genutzt werden, wenn das vorläufige positive Gesamturteil nach § 18 Abs. 1 AtVfV die geänderte Nutzung mitumfaßt.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß nach Auffassung des erkennenden Senats die dem Betreiber durch Art. 2 Satz 3 der Dritten Novelle eingeräumte Rechtsstellung bei einer Veränderung der von ihm in den überkommenen Fertigungsräumen durchgeführten Produktion weder die Erteilung einer auf § 7 AtG gestützten Genehmigung verzichtbar erscheinen läßt, wie es der früheren Verwaltungspraxis des Beklagten entsprach, noch bei Erteilung einer solchen Genehmigung ein den Altbestand erfassendes vorläufiges Gesamturteil entbehrlich macht, wie es der derzeitigen Rechtsauffassung des Beklagten entspricht. Beide Ansichten stehen nicht allein im Gegensatz zu dem rückwirkenden Geltungsanspruch des § 7 AtG in seiner nunmehr geltenden Fassung. Sie lassen sich entgegen vereinzelt im rechtswissenschaftlichen Schrifttum vertretenen Auffassungen auch nicht aus einer systematischen Auslegung des Art. 2 der Dritten Novelle herleiten. Art. 2 aaO erscheint ohnehin nicht frei von inneren Widersprüchen. Für die hier interessierenden befristeten Genehmigungen nach § 9 AtG sieht Art. 2 Satz 2 aaO grundsätzlich das Erlöschen drei Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes vor. Eine Ausnahme ist vorgesehen, wenn der Inhaber der Genehmigung innerhalb dieser Frist einen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG gestellt hat. Bei einer auf Art. 2 Satz 2 aaO begrenzten

Betrachtung der Rechtslage entsteht daher zunächst der Eindruck, daß die befristet erteilte Genehmigung nach § 9 AtG bis zu einem an dieser Stelle des Gesetzes nicht näher bestimmten Zeitpunkt fortgilt. Die Inhaber solcher Genehmigungen erscheinen auf diese Weise im Verhältnis zu den Inhabern ursprünglich unbefristet erteilter Genehmigungen nach § 9 AtG in schwer erklärlicher Weise begünstigt. Deren Genehmigungen haben nach Art. 2 Satz 1 der Dritten Novelle zwar den Vorzug, daß sie fiktiv zunächst als solche nach § 7 AtG betrachtet werden, jedoch ist die Fortgeltung nunmehr kraft Gesetzes bis zum 31. Dezember 1977 befristet. Dem für sich betrachteten Art. 2 Satz 2 aaO läßt sich darüber hinaus nicht eindeutig entnehmen, wie sich der Ablauf der von der Behörde mit der Genehmigung nach § 9 AtG von vornherein verbundenen Frist auf die Rechtsstellung des Betreibers auswirkt. Eine Regelung hierfür scheint sich zwar in Art. 2 Satz 3 aaO zu finden. Danach darf der Betreiber die bisherige Tätigkeit bis zur rechtskräftigen Entscheidung über den Antrag nach § 7 AtG fortführen. Jedoch unterscheidet sich diese Bestimmung in ihrer Wortwahl von den beiden vorangehenden Sätzen. Sie spricht nämlich nicht von der Fortgeltung oder dem Erlöschen der ursprünglich nach § 9 AtG erteilten Genehmigung, sondern lediglich von einer Fortführungsbefugnis in bezug auf die bisherige Tätigkeit.

Nach Auffassung des Senats behandeln allein die Sätze 1 und 2 des Art. 2 aaO die Fortgeltung der Verwendungsgenehmigungen nach § 9 AtG. Dabei galten die unbefristeten Verwendungsgenehmigungen als Genehmigungen nach § 7 AtG bis zum 31. Dezember 1977 fort, während die befristeten drei Monate nach Inkrafttreten der Dritten Novelle, also am 1. Januar 1976 erloschen. Die Gegenüberstellung beider Regelungen in dieser Form führt zu einer sinnvollen Bevorzugung der Inhaber unbefristeter Genehmigungen. Die Rechtsfolge der von dem Inhaber einer befristeten Verwendungsgenehmigung nach § 9 AtG vorgenommenen Stellung eines Antrags auf Erteilung einer Errichtungs- und Betriebsgenehmigung nach § 7

AtG ergibt sich nicht aus dem insoweit wenig aussagekräftigen Art. 2 Satz 2 der Dritten Novelle. Vielmehr ist hierfür Satz 3 aaO heranzuziehen, der - wie oben ausgeführt - zusammen mit dem Satz 2 in das Gesetz aufgenommen worden ist und ohne den sich der Regelungsgehalt des Satzes 2 nicht erschließt.

Da sich die Rechtsstellung des Betreibers einer ursprünglich nach § 9 AtG befristet genehmigten Brennelementefabrik seit dem 1. Dezember 1976 auf die Fortführung der bisherigen Tätigkeit nach Art 2 Satz 3 der Dritten Novelle beschränkt, bis ihm eine Genehmigung oder jedenfalls eine Teilgenehmigung nach § 7 AtG erteilt wird, sieht der Senat keine Veranlassung, die in Art. 2 Satz 1 aaO für die Fortgeltung von Genehmigungen vorgesehene Frist des 31. Dezember 1977 auf die ganz anders geartete Übergangsrechtsstellung eines Betreibers nach Satz 3 aaO, wie sie der Beigeladenen zusteht, zu übertragen (anders Becker/Neetz/Uebersonn, Hanauer Atomrecht, Die Atomfabriken und das Verwaltungsrecht, KJ 1989, 74, 76).

Auf der Grundlage der vorstehend entwickelten Rechtsauffassung erschöpft sich die Bedeutung des in Art. 2 Satz 3 aaO angesprochenen Zeitpunkts der rechtskräftigen Entscheidung über den Antrag nach § 7 AtG darin, daß die Fortführungsbefugnis des Betreibers zu diesem Zeitpunkt beendet ist. Nur in diesem Sinne kann mit Ossenbühl davon die Rede sein, daß die rechtskräftige Entscheidung über den Antrag das Ende einer Übergangsphase bildet (so in dem in dem Strafverfahren vor dem Landgericht Hanau erstatteten Rechtsgutachten Seite 10/11). Dagegen bestimmt der genannte Zeitpunkt nicht den Beginn der die Genehmigungsbehörde und den Betreiber treffenden Verpflichtung, Änderungen des überkommenen Betriebs dem bereits laufenden Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG zu unterstellen. Entgegen der Auffassung von Ossenbühl erweist sich § 7 AtG aufgrund der vorstehenden Ausführungen auch für derartige Änderungen als anwendbar. Die im gestuften Genehmigungsverfahren durchgeführte Anwendung des § 7 gewähr-

leistet, daß sich technische Veränderungen während einer längeren Übergangsphase bis zur rechtsbeständigen bzw. rechtskräftigen Entscheidung über den Antrag nach § 7 AtG durchführen lassen. Anders als Ossenbühl hält es der Senat daher nicht für erforderlich, daß die Behörde für die Genehmigung solcher Veränderungen auf Art. 2 Satz 3 der Dritten Novelle zurückgreift, obwohl diese Vorschrift weder einen Genehmigungsvertrag noch Regelungen für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens enthält. Für den Erlaß unmittelbar auf Art. 2 Satz 3 aaO gestützter Vorabzustimmungen war daher kein Raum. Der Verzicht darauf, Art. 2 Satz 3 aaO als Grundlage für die Erteilung von Genehmigungen heranzuziehen, macht es zugleich entbehrlich, den Begriff der bisherigen Tätigkeit im Sinne dieser Bestimmung mit Ossenbühl über den auch quantitativ zu verstehenden bisherigen Bestand an Tätigkeiten hinaus auf den Tätigkeitstyp auszudehnen.

Die mit der Klage angefochtene Teilgenehmigung vom 27. April 1988 erweist sich als rechtswidrig, weil sie unter Verstoß gegen § 18 Abs. 1 AtVfV zustandegekommen ist. Danach kann eine Teilgenehmigung auf Antrag erteilt werden, wenn eine vorläufige Prüfung ergibt, daß die Genehmigungsvoraussetzungen im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb der gesamten Anlage vorliegen werden, und ein berechtigtes Interesse an der Erteilung einer Teilgenehmigung besteht. Der Beklagte hat die in der Vorschrift vorgesehene vorläufige Prüfung nicht in dem gebotenen Umfang durchgeführt.

Die Behörde hat die vorgeschriebene vorläufige Prüfung in der Weise vorgenommen, daß sie sich auf das in der ersten Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 abgegebene vorläufige positive Gesamturteil bezieht. Die Aussage, daß das dort abgegebene vorläufige positive Gesamturteil weiterhin Gültigkeit besitze, wird damit begründet, daß das Konzept der Anlage gegenüber den Planungen zur ersten Teilgenehmigung unverändert sei (Genehmigungsbescheid vom 27. April 1988, S. 30). Diese Auffassung er-

scheint in tatsächlicher Hinsicht zutreffend, soweit sie sich auf die gesamten Planungen der Beigeladenen bzw. ihrer Rechtsvorgängerin einschließlich der fortdauernden Nutzung alter Anlagenteile bezieht.

Soweit die Behörde auf den ursprünglichen Antrag vom 12. Dezember 1975 zurückgreift, bleibt die hier in besonderem Maße interessierende und auch für die gesamte Anlagen- und Betriebskonzeption bedeutsame Umstellung des Produktionsverfahrens auf das A(U/Pu)C-Verfahren und die veränderte Brennstablänge allerdings unberücksichtigt. Für die sogenannte endgültige Konkretisierung dieses Antrags durch das Schreiben der ALKEM GmbH vom 18. Januar 1984 wird zumindest bei verständiger Auslegung dieses Schreibens jedoch anderes zu gelten haben; denn der in dieser Weise konkretisierte Antrag wurde erst nach Erteilung der beiden Vorabzustimmungen vom 20. Dezember 1982 und 31. Januar 1983, die sich auf die Produktionsänderungen bezogen, gestellt. Zwar läßt der so konkretisierte Antrag an keiner Stelle erkennen, daß die neuen Produktionsverfahren in den alten Fertigungsräumen stattfinden sollen. Es muß aber für die Genehmigungsbehörde als den Empfänger des von dem Betreiber gestellten Antrags zumindest aus dem Zusammenhang des sogenannten konkretisierten Genehmigungsantrags vom 18. Januar 1984 mit den den beiden Vorabzustimmungen zugrundeliegenden Anträgen vom 10. August 1979 und vom 18. Mai 1981 deutlich gewesen sein, daß es der ALKEM GmbH für die Übergangszeit bis zur Fertigstellung des neuen Fertigungsgebäudes A 81.16 darauf ankam, die Fertigungshalle 1 in einer der Behörde bekannten Weise für die Produktion einzusetzen.

Der Rückgriff des Beklagten auf das vorläufige positive Gesamturteil in der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 erweist sich gleichwohl als rechtswidrig, weil das dort abgegebene Gesamturteil die am 27. April 1988 genehmigte Nutzung alter Räumlichkeiten und den Betrieb in diesen Räumen nicht in einer hinreichend bestimmten und aus dem Bescheid erkennbaren Weise mitumfaßt hat.

Das für die hier interessierende Brennelementfabrik kennzeichnende Nebeneinander von alten und neuen Produktionsstätten wird in der ersten Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 am Ende des Abschnitts 2.2.1.3.1 im Zusammenhang mit der nach § 18 Abs. 1 AtVfV gebotenen vorläufigen Prüfung angesprochen. Dabei bezieht sich die Behörde auf den den zugrundeliegenden Sachverhalt betreffenden Abschnitt 1.2.2.6, der sich mit dem Weiterbetrieb der bereits vorhandenen Anlage befaßt. Dieser Abschnitt fällt dadurch auf, daß er die aus dem Nebeneinander alter und neuer Anlagen entstehenden besonderen Probleme behandelt. Auf diese Weise wird zwar erkennbar, daß die vorhandenen Prozeßanlagen bis zur Fertigstellung der neuen Betriebsstätten weiter genutzt werden sollen. Auf die Gestaltung der alten Anlagen und die Art und Weise des dort geführten Betriebes wird dagegen nicht eingegangen. Da auch die Nutzung bereits vorhandener Räume unter die Genehmigungspflicht nach § 7 AtG fällt, liegt hierin ein erheblicher rechtlicher Mangel. Dies gilt um so mehr, als es offensichtlich und zwischen den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung unstrittig geblieben ist, daß sich die Sicherheit der Bearbeitung oder Verarbeitung von Kernbrennstoffen nur im Hinblick auf bestimmte Räume, die die Fertigung umschließen, beurteilen läßt.

Die Genehmigungsbehörde hat sich vor Erlass der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 keine hinreichende Klarheit darüber verschafft, daß die Teilgenehmigung nicht den Anforderungen zuwiderläuft, die an das Gesamtprojekt gestellt werden müssen, obwohl hierin nicht nur eine verfahrens-, sondern auch eine materiell-rechtliche Genehmigungsvoraussetzung liegt (BVerwGE 72, 300, 306). Nur durch die Einbeziehung aller Bestandteile des genehmigungspflichtigen Vorhabens in das vorläufige positive Gesamturteil läßt sich nämlich gewährleisten, daß die für ein atomrechtliches Genehmigungsverfahren kennzeichnenden einzelnen Teilgenehmigungen so aufeinander abgestimmt werden, daß sie zusammengenommen eine rechtmäßige Vollgenehmigung ergeben

(BVerwG, U. v. 9. September 1988 - 7 C 3.86 - BVerwGE 80, 207, 223 - Mülheim-Kärlich). Die von dem Beklagten im vorliegenden Fall eingeschlagene Verfahrensweise verhindert es dagegen, daß das in der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 abgegebene und in der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 in Bezug genommene vorläufige positive Gesamturteil sich mit dem Fortschreiten der Teilgenehmigungen verfestigt und mit der letzten Teilgenehmigung zu einem abschließenden positiven Gesamturteil erstarkt, wie es das Bundesverwaltungsgericht in seiner Wyhl-Entscheidung voraussetzt (BVerwGE 72, 300, 309). Hinsichtlich des Ausmaßes der in § 18 Abs. 1 AtVfV vorgeschriebenen vorläufigen Prüfung beschränkt sich der Beklagte nämlich im wesentlichen auf die Planung der künftigen Anlagen der Beigeladenen und ihres Betriebes. Dadurch wird es möglich, daß Betriebsteile zum Gegenstand einer Genehmigung nach § 7 AtG werden, die sich in das gestufte Genehmigungsverfahren nicht einfügen, weil sie von einem vorläufigen positiven Gesamturteil nicht erfaßt werden und auch nicht erkennbar ist, daß die Behörde sie jemals in ein abschließendes positives Gesamturteil einbeziehen will.

Die Teilgenehmigung vom 27. April 1988 erweist sich ferner als rechtswidrig, weil sie unter Verstoß gegen die Vorschriften über die Beteiligung Dritter am Genehmigungsverfahren zustande gekommen ist. Insbesondere enthält der Sicherheitsbericht SB 3/82, den der Beklagte bereits vor Erlass der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat, eine Lücke, die Dritten die ihnen in § 3 Abs. 1 Nr. 1 AtVfV rechtlich verbürgte Beurteilungsmöglichkeit abschneidet.

Die Beteiligung Dritter ist ebenfalls in der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung geregelt. Die Verordnung sieht in ihrem § 3 eine bestimmte Art und einen bestimmten Umfang von Unterlagen vor, die ein Antragsteller seinem bei der Genehmigungsbehörde gestellten Antrag beizufügen hat. Die Beteiligung Dritter beginnt mit der Bekanntmachung des Vorhabens gemäß § 4 AtVfV, die

mit der in § 6 AtVfV vorgesehenen Auslegung des Antrags und der oben genannten Unterlagen verbunden ist und auf diese Weise Dritten die Möglichkeit gibt, gemäß § 7 AtVfV während einer bestimmten Frist Einwendungen zu erheben. Mit Ablauf der Frist werden nach § 7 Abs. 1 Satz 2 AtVfV alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Dies dient einerseits dem Schutze des Betreibers, macht es aber andererseits erforderlich, daß die Vorschriften über die Bekanntmachung des Vorhabens und die Auslegung des Antrags und der Antragsunterlagen sorgfältig von der Behörde beachtet werden.

Im vorliegenden Fall hat die Genehmigungsbehörde Dritte zwar vor dem Erlaß der ersten von ihr erteilten Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987, nicht aber zusätzlich vor dem Erlaß der streitbefangenen Teilgenehmigung vom 27. März 1988 nach Maßgabe des Zweiten Abschnitts der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung beteiligt. Die vor dem Erlaß der ersten Teilgenehmigung in der Zeit vom 4. April bis zum 4. Juni 1984 durchgeführte Auslegung genügte den einschlägigen Bestimmungen, insbesondere dem § 6 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. mit dem herangezogenen § 3 Abs. 1 Nr. 1 AtVfV nicht.

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 AtVfV ist unter anderem der Sicherheitsbericht auszulegen, dessen Inhalt in § 3 Abs. 1 Nr. 1 AtVfV im einzelnen beschrieben wird. Es handelt sich danach um eine Unterlage, die Dritten die Beurteilung ermöglicht, ob sie durch die mit der Anlage und ihrem Betrieb verbundenen Auswirkungen in ihren Rechten verletzt werden können. Wie es in der Verordnung an der genannten Stelle weiterhin ausdrücklich heißt, sind hierzu die Anlage und ihr Betrieb zu beschreiben und mit Hilfe von Lageplänen und Übersichtszeichnungen darzustellen. Im Sicherheitsbericht sind die Konzeption (grundlegende Auslegungsmerkmale), die sicherheitstechnischen Auslegungsgrundsätze und die Funktion der Anlage einschließlich ihrer Betriebs- und Sicher-

heitssysteme darzustellen und zu erläutern. Die mit der Anlage und ihrem Betrieb verbundenen Auswirkungen sind zu beschreiben und die zur Erfüllung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG vorgesehenen Vorsorgemaßnahmen darzulegen. Der der endgültigen Konkretisierung des Genehmigungsantrags beigefügte Sicherheitsbericht SB 3/82 enthielt keine hinreichende Darstellung und Erläuterung der Funktion der von der ALKEM GmbH geplanten Anlage. Auf diese Weise wurde Dritten die Möglichkeit der Beurteilung, ob sie durch die mit der Anlage und ihrem Betrieb verbundenen Auswirkungen in ihren Rechten verletzt werden können, genommen. Der Mangel betrifft zwar, soweit dies hier zu klären ist, nur einen Teil der Anlage und ihres Betriebs. Jedoch handelt es sich dabei gerade um die Arbeitsräume A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 sowie um den Betrieb der veränderten Brennstablinie I innerhalb des sogenannten Brennstabbereichs und den Betrieb des Chemiebereichs unter Einsatz des A(U/Pu)C-Verfahrens für den Arbeitsgang des Fällens, also um den eigentlichen Gegenstand der Teilgenehmigung vom 27. April 1988.

Das A(U/Pu)C-Verfahren wird als vorgesehene Fertigungsmethode allerdings im Sicherheitsbericht unter Nr. 2.1 angesprochen. Für die vorgesehene Länge der Brennstäbe gilt dies dagegen nicht. Für die notwendige Darstellung der Funktion der Anlage dürfte diese Einzelheit für sich genommen zwar ohne Bedeutung sein. Entscheidend ist es jedoch, daß die nach der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 für das Fällens mit Hilfe des A(U/Pu)C-Verfahrens und die Brennstablinie I vorgesehenen Arbeitsräume A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 im Sicherheitsbericht nicht als Betriebsstätten für die darin ablaufenden Fertigungsvorgänge ausgewiesen sind. Die genannten Arbeitsräume sind zwar in der Anlage 2.6-2 zum Sicherheitsbericht noch als solche ausgewiesen worden. Jedoch ist der weitere Betrieb der bisherigen Prozeßanlagen nicht mehr an dieser Stelle, sondern in dem neu zu errichtenden Fertigungsgebäude A 81.86 vorgesehen. Demgegenüber verbleiben für die Arbeitsräume A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 nur andere Verwen-

dungszwecke, wobei sich aus der Nr. 2.6.8 des Sicherheitsberichts für den Raum A 81.01.01.00 bereits ein solcher Zweck, nämlich die Zugehörigkeit zu einem Laborbereich, ergibt. Die in der Anlage 2.4-1 zum Sicherheitsbericht enthaltene zeichnerische Darstellung weist überdies mit der alten Fertigungshalle 2 zumindest noch einen weiteren fertiggestellten Bau auf, der als Produktionsstätte für die Arbeitsgänge des Fällens und der Brennstabherstellung in Betracht käme. Für die Zeit der Nutzung der bestehenden Bauten bleiben Dritte anhand des Sicherheitsberichts auf Vermutungen angewiesen, welche Produktionsvorgänge in den Fertigungsräumen stattfinden. Die Unklarheit wird dadurch verstärkt, daß der Sicherheitsbericht unter Nr. 2.1 zwei Fertigungsmethoden erwähnt, nämlich zum einen die Verwendung angelieferten Plutoniums und Urans in oxidischer Form, zum anderen die Herstellung von Oxiden aus salpetersauren Plutoniumnitrat-Uranylнитratlösungen. Für die zweite Fertigungsmethode werden wiederum zwei Formen genannt, nämlich die Überführung in Uran-Plutonium-Mischoxid, also das A(U/Pu)C-Verfahren, und die Überführung in Plutoniumdioxid, also das Oxalatverfahren. Nimmt man hinzu, daß der Sicherheitsbericht als Grundlage für die Errichtung neuer und die Nutzung bereits vorhandener Gebäude betreffende Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 diente, so mußte der zu beteiligten Öffentlichkeit bei der gewählten Darstellungsform auch dunkel bleiben, welche Produktionsformen schon jetzt und welche erst künftig nach Errichtung der neuen Gebäude zum Einsatz gelangen sollten.

Auch die im Sicherheitsbericht geschilderte Planung der innerbetrieblichen Umzüge von den bereits bestehenden in die neu zu errichtenden Gebäude läßt nicht erkennen, daß das A(U/Pu)C-Verfahren und die Brennstabherstellung zunächst in den zu der alten Fertigungshalle 1 gehörenden Arbeitsräumen A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 durchgeführt werden soll. Dies gilt auch für die mit dem Wort "Prozeßanlagen" überschriebene Nr. 6.1.2 des

Sicherheitsberichts, auf die einer der Bevollmächtigten der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung besonders hingewiesen hat.

Auf diese Weise löst der Sicherheitsbericht in seiner Darstellungsweise die Schilderung der einzelnen Anlagenteile im räumlichen Sinne von ihrer jeweiligen Funktion in den unterschiedlichen für die Nutzung in Betracht kommenden Zeiträumen. Es erscheint damit ausgeschlossen, die Auswirkungen des Betriebs beim Arbeitsgang des Füllens mit Hilfe des A(U/Pu)C-Verfahrens und beim Arbeitsgang der Brennstabherstellung zutreffend einzuschätzen, weil sich diese Fertigungsvorgänge nicht in zutreffender Weise den für sie vorgesehenen Arbeitsräumen zuordnen lassen. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß die bauliche Ausgestaltung der Arbeitsräume auf die von Dritten etwa zu fürchtenden Auswirkungen des Betriebs der Anlage von erheblicher Bedeutung sein kann, weil die zur Herstellung in beiden Arbeitsbereichen verwendeten Produkte radioaktive Materialien sind. Die Genehmigungsbehörde selbst setzt sich in der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 mit Besonderheiten der Bauweise der Fertigungshalle 1 im Vergleich zu dem künftig zu nutzenden und neu zu errichtenden Fertigungsgebäude A 81.16 auseinander. Im Rahmen ihrer nicht drittschützenden Ermessenserwägungen führt die Behörde aus, daß die alte Fertigungshalle gegen die sehr seltenen Ereignisse des Flugzeugabsturzes und der Druckwellen aus chemischen Reaktionen sowie gegen extrem starke Erdbebenereignisse nicht geschützt sei.

Zu Unrecht führt die Genehmigungsbehörde demgegenüber in der Begründung der mit der Klage angefochtenen Teilgenehmigung aus, daß nach Auslegung der Antragsunterlagen keine wesentlichen Änderungen des Vorhabens erfolgt seien und daß damit kein Fall gegeben sei, für den eine zusätzliche Beteiligung Dritter gemäß § 4 Abs. 2 AtVfV in Betracht komme (Seite 25 des Genehmigungsbescheides).

Entgegen der Ansicht der Behörde läßt sich § 4 Abs. 2 AtVfV im vorliegenden Fall nicht anwenden, weil es hier nicht um die rechtliche Notwendigkeit, Dritte nach einer Änderung des Vorhabens zusätzlich zu beteiligen, sondern um das rechtlich gebotene Maß der erst- und letztmalig vom 5. April bis zum 4. Juni 1984 durchgeführten Auslegung geht.

Eine Änderung des Vorhabens während des Genehmigungsverfahrens, an die § 4 Abs. 2 AtVfV anknüpft, ist in dem entscheidenden Zeitraum zwischen der Konkretisierung des zur Genehmigung gestellten Antrags der ALKEM GmbH am 18. Januar 1984 und der Erteilung der streitbefangenen Teilgenehmigung am 27. April 1988 nicht erfolgt. Nur für diesen Fall sieht die genannte Vorschrift jedoch vor, daß die Genehmigungsbehörde unter bestimmten im einzelnen geregelten Voraussetzungen von einer zusätzlichen Bekanntmachung und Auslegung absehen darf. Grundsätzlich ist nach § 4 Abs. 2 Satz 1 AtVfV eine Bekanntmachung und Auslegung dann nicht erforderlich, wenn im Sicherheitsbericht keine zusätzlichen oder anderen Umstände darzulegen wären, die nachteilige Auswirkungen für Dritte besorgen lassen. Anscheinend will die Behörde zum Ausdruck bringen, daß es an dieser Voraussetzung im vorliegenden Falle fehlt. Die Einführung der Konversion nach dem A(U/Pu)C-Verfahren und die Änderung der Brennstablinie I, System "Füllen und Schweißen", stellen jedoch keine Änderung des Vorhabens der ALKEM GmbH dar, die sich während des Genehmigungsverfahrens ergeben hätte. Richtig ist allerdings, daß nach Lage der Akten zur Zeit der innerhalb der Frist des Art. 2 der Dritten Novelle am 12. Dezember 1975 vorgenommenen Antragstellung die durch die Teilgenehmigung vom 27. April 1988 genehmigten Herstellungsverfahren noch nicht beantragt waren. Vielmehr stellte die ALKEM GmbH erst am 10. August 1979 einen Antrag auf Genehmigung des neuen Konversionsverfahrens und am 18. Mai 1981 einen Antrag auf Genehmigung der Änderung der Brennstablinie I. Wie bereits dargestellt, führte dieser Antrag zu den entsprechenden sogenannten Vorabzustimmungen vom 20. Dezember 1982 und

31. Januar 1983. In der Folgezeit reichte die ALKEM GmbH unter dem Datum des 18. Januar 1984 bei dem Beklagten ein Schreiben ein, das sie als endgültige Konkretisierung ihres Antrags nach § 7 AtG bezeichnete und das von dem Beklagten als solche und damit als verbindliche Fassung des Antrags, über den die Behörde zu entscheiden hatte, hingenommen wurde. An dieser Fassung des Antrags und nicht an der ursprünglichen vom 12. Dezember 1975 ist zu messen, ob das Vorhaben der ALKEM GmbH während des Genehmigungsverfahrens im Sinne des § 4 Abs. 2 Satz 1 AtVfV geändert worden ist. Die dahingehende Auslegung der Vorschrift wird durch die in ihr vorgesehene Rechtsfolge zwingend nahegelegt. Wie bereits beschrieben, darf die Genehmigungsbehörde nämlich im Falle einer wesentlichen Änderung des Vorhabens unter bestimmten Umständen von einer **z u s ä t z l i c h e n** Bekanntmachung und Auslegung absehen. Von einer zusätzlichen Auslegung kann keine Rede sein, solange noch überhaupt keine Auslegung stattgefunden hat. Maßgeblich ist daher das Vorhaben in der Gestalt, wie es sich unmittelbar vor der Bekanntmachung und Auslegung der Genehmigungsbehörde darstellt.

Nach dem 18. Januar 1984 hat die ALKEM GmbH das Vorhaben bis zur Erteilung der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 nicht mehr geändert. Es liegt kein Änderungsantrag vor, der auf die am 27. April 1988 genehmigten Produktionsabläufe in den Arbeitsräumen A 81.01.01.00 und A 81.01.01.04 gerichtet gewesen wäre. Auch in tatsächlicher Hinsicht hat sich nichts geändert, da die mit der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 für diese Räume genehmigten Herstellungsverfahren dort bereits seit den Vorabzustimmungen vom 20. Dezember 1982 und vom 31. Januar 1983 zur Anwendung gelangt waren.

Die Ausdrucksweise der Genehmigungsbehörde in der von ihr für die unterbliebene zusätzliche Beteiligung Dritter gegebenen Begründung legt allerdings die Vermutung nahe, daß sie auch die Bestimmung des § 4 Abs. 3 AtVfV im Auge hatte. Danach gilt

Abs. 2 der Bestimmung entsprechend, wenn eine Genehmigung zur wesentlichen Veränderung einer Anlage oder ihres Betriebes im Sinne des § 7 Abs. 1 AtG beantragt wird. Allerdings kann diese Vorschrift erst recht nicht zur Anwendung gelangen. Zum einen stellt auch sie auf Veränderungen ab. Hier geht es jedoch nicht mehr um Änderungen während des Genehmigungsverfahrens, sondern sogar um solche einer bereits vollständig genehmigten Anlage, wie sich aus den Materialien zur Ersten Verordnung zur Änderung der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (BR-Drucks. 467/1/88, S. 7 und 467/81, S. 7) eindeutig ergibt.

Auch eine Umdeutung kann nicht zur Rechtmäßigkeit der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 führen, weil die Voraussetzungen für eine Umdeutung nicht vorliegen. Insbesondere ist es nicht möglich, den Bescheid als nachträgliche Auflage oder sogenannte Vorabzustimmung zu begreifen.

Der Bescheid vom 27. April 1988 ist nicht als Auflage anzusehen, die ohne Rücksicht auf die materiellen Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG und ohne Einhaltung des dafür vorgesehenen Verwaltungsverfahrens ergehen könnte. Zwar sind nachträgliche Auflagen in § 17 Abs. 1 Satz 3 und 5 AtG vorgesehen. Auch vertritt Ronellenfitsch die Ansicht, Vorabzustimmungen, wie sie für die Hanauer Brennelementfabriken erteilt worden seien, unterschieden sich von nachträglichen Auflagen lediglich dadurch, daß bei der Vorabzustimmung die Initiative vom Betreiber, bei der Auflage von der Behörde ausgehe (Die Zulässigkeit sogenannter Vorabzustimmungen zu genehmigungspflichtigen Tätigkeiten bei Brennelementfabriken, ET 1986, 797, 806; ebenso Ossenbühl, aaO, Seite 31). Der hier interessierende Genehmigungsbescheid enthält inhaltlich die gleiche Regelung wie die durch ihn ersetzten Vorabzustimmungen vom 20. Dezember 1982 und vom 31. Januar 1983. Gegen die Bewertung des Bescheides als Auflage bestehen gleichwohl durchgreifende Bedenken. Die Initiative für die Erteilung geht auf den Betreiber zurück, nämlich im

Ursprung auf den Antrag auf Genehmigung des neuen Konversionsverfahrens und der Änderung der Brennstablinie I, späterhin auf den dieses Begehren mit umfassenden Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG in der Fassung vom 18. Januar 1984. Die Behörde hat ihre daraufhin erteilten Bescheide dementsprechend als Gestattungen und nicht als Aufsichtsmaßnahmen begriffen. In den Begründungen der Vorabzustimmungen kommt diese Auffassung dadurch zum Ausdruck, daß die Regelungen als Ersatz für nach Ansicht der Genehmigungsbehörde zur damaligen Zeit aus Rechtsgründen nicht mögliche Änderungsgenehmigungen nach § 7 AtG bezeichnet werden. Der Genehmigungsbescheid vom 27. April 1988 ist sogar ausdrücklich auf § 7 AtG gestützt. Die damals zum Ausdruck gelangte Rechtsauffassung der am Verwaltungsverfahren Beteiligten steht mit der Rechtslage in Einklang. Eine Auflage liegt hier schon deshalb nicht vor, weil sie ein selbständig durchsetzbares Tun vorschreibt, das nicht im Belieben des Betroffenen steht (Obermyer, VwVfG, § 36 Rdnr. 42; Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG, 2. Aufl., § 36 Rdnr. 14), während es der Beigeladenen unbenommen bleibt, auf eine Konversion in ihrem Hanauer Werk und die Herstellung von Brennstäben der genehmigten Länge in der Brennstablinie I zu verzichten, wenn sie die damit für sie verbundenen Nachteile in Kauf nimmt. Im übrigen ist zur Klärung der Abgrenzung zwischen Genehmigung und Auflage auf die Vorschrift des § 17 Abs. 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - BImSchG - zu verweisen, wonach die Änderung einer Anlage, die auf eine behördliche Anordnung zurückgeht, dann einer Genehmigung bedarf, wenn in der Anordnung selbst nicht abschließend bestimmt ist, in welcher Weise sie zu erfüllen ist.

Eine sogenannte modifizierende Auflage, die zu einer qualitativen Änderung des beantragten Verwaltungsakts führt (Stelkens/Bonk/Leonhardt, aaO, Nr. 22 a), scheidet aus, weil die Behörde durch die Genehmigung der Konversion und der Änderung der Brennstablinie I dem Antrag des Betreibers entsprochen hat.

Schließlich kann der Bescheid vom 27. April 1988 auch nicht dadurch rechtmäßig erscheinen, daß man ihn ebenso wie die von ihm abgelösten Verwaltungsakte vom 20. Dezember 1982 und vom 31. Januar 1983 als sogenannte Vorabzustimmung ansieht. Vorabzustimmungen, die der Verwirklichung von Veränderungen an der Anlage dienen und nach Ansicht eines der Befürworter der Zulässigkeit dieses Rechtsinstituts im Gegensatz zu Auflagen vom Betreiber angeregt werden (Ronellenfitsch, aaO, S. 806), stellen inhaltlich eine Zustimmung der Behörde zu den Veränderungen dar und sind daher je nach dem Stand des Genehmigungsverfahrens als Genehmigung oder Änderungsgenehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Anlage im Sinne des § 7 AtG anzusehen. Sie können mithin ungeachtet ihrer Bezeichnung in rechtlich einwandfreier Weise nur erteilt werden, wenn die in § 7 AtG genannten Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind und die Verfahrensvorschriften der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung beachtet werden. Die gegenteilige Auffassung, die sich an § 6 Abs. 4 Satz 1 und § 11 Satz 2 des früheren Bundesbaugesetzes anlehnt, geht von der unzutreffenden Voraussetzung aus, daß wesentliche Veränderungen an einer noch aufgrund einer Verwendungsgenehmigung gemäß § 9 AtG und der Übergangsregelung des Art. 2 Satz 3 der Dritten Novelle zum Atomgesetz betriebenen Brennelementfabrik erst dann im Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG genehmigt werden könnten, wenn schon eine rechtskräftige Entscheidung nach dieser Bestimmung vorliege (aaO, S. 805). Diese nach den Ausführungen zur Auslegung des Art. 2 Satz 3 der Dritten Novelle verfehlte Grundannahme führt erst zu der überflüssigen weiteren Annahme, daß es der Genehmigungsbehörde im Wege einer flexiblen Gestaltung des Verwaltungsverfahrens möglich sein müsse, außerhalb des Genehmigungsverfahrens wesentliche Veränderungen an der Anlage zu gestatten (aaO, S. 806). Die für das atomrechtliche Genehmigungsverfahren in § 7 AtG und der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung getroffenen Regelungen lassen jedoch für eine Vorabzustimmung, die ohne Rücksicht auf diese Regelungen ergeht, ebensowenig Raum wie für die in der Rechtsprechung des Bundesverwal-

tungsgerichts abgelehnten sogenannten Freigabebescheide (U. v. 9. September 1988 - 7 C 8.86 -, DVBl. 1988, 1171, 1172).

Der Wechsel in der Person des Betreibers durch die Verschmelzung der ALKEM GmbH mit der jetzigen Beigeladenen und der daraufhin ergangene Bescheid des Hessischen Ministeriums für Umwelt und Reaktorsicherheit vom 16. Januar 1989 bleiben demgegenüber für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 ohne Bedeutung, weil diese sich allein nach § 7 AtG und den vorstehend genannten Vorschriften der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung richtet, nicht dagegen nach einem von der Person des Betreibers abhängenden Vertrauensschutz.

Die Kläger werden durch die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Teilgenehmigung in ihren Rechten verletzt.

Zu einer Verletzung eigener Rechte der Kläger kommt es insbesondere dadurch, daß der Beklagte die Nutzung der bereits vorhandenen Anlagenteile nicht in das nach § 18 Abs. 1 AtVfV abzugebende vorläufige Gesamturteil einbezogen hat. Die Kläger werden auf diese Weise in einem ihnen zustehenden Recht auf Bildung eines Gesamturteils verletzt.

Die der Bestimmung des § 18 Abs. 1 AtVfV gegebene materiellrechtliche Bedeutung hat drittschützende Wirkung, soweit drittschützende Genehmigungsvoraussetzungen in Rede stehen, und ist insoweit zur Begründung subjektiver Rechte Dritter geeignet (BVerwGE 72, 300, 310). Zu Recht zieht das Oberverwaltungsgericht Berlin nach Auffassung des erkennenden Senats aus der Bejahung der drittschützenden Wirkung des tatsächlich abgegebenen vorläufigen positiven Gesamturteils den Schluß, daß das Unterlassen eines solchen Gesamturteils keine abweichende rechtliche Bewertung verdiene. Mit dem Oberverwaltungsgericht Berlin geht der Senat davon aus, daß Dritten ein subjektives Recht auf die Erfüllung der in § 18 Abs. 1 AtVfV begründeten Pflicht zur

Bildung eines vorläufigen Gesamturteils zusteht, soweit es sich auf vorhabensbezogene Genehmigungsvoraussetzungen mit drittschützender Wirkung bezieht (OVG Berlin, Beschluß vom 22. Dezember 1986 - 2 A 4.85 - NVwZ 1988, 181, 182).

Die Genehmigungsvoraussetzungen im Hinblick auf die Errichtung und den Betrieb der gesamten Anlage der Beigeladenen, die nach § 18 Abs. 1 AtVfV den Gegenstand des vorläufigen Gesamturteils bilden, sind zum Teil mit drittschützender Wirkung ausgestattet; denn es handelt sich in dem nunmehr durchgeführten Genehmigungsverfahren gemäß § 7 AtG um die teilweise drittschützenden Voraussetzungen des Abs. 2 dieser Vorschrift.

Die im Zusammenhang mit der Abgabe des vorläufigen positiven Gesamturteils von der Behörde begangenen Rechtsfehler führen dazu, daß das Genehmigungsverfahren nicht in der gestuften Form durchgeführt wird, die sich nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, der sich der Senat anschließt, aus dem Zusammenhang der verschiedenen einschlägigen Vorschriften des Atomgesetzes und der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung herleiten läßt. Freilich dient die Stufung des Genehmigungsverfahrens, die den Präklusionsvorschriften des § 7 b AtG und § 7 AtVfV einen Anwendungsbereich eröffnet, durch ihre Verbindung mit der Präklusion in erster Linie dem Schutze des Betreibers, der auf diese Weise in den Genuß eines nach und nach erstarkenden Gesamturteils und sich zu einer Gesamtgenehmigung zusammenfügender Teilgenehmigungen kommt, ohne daß ihm die in den Zwischenschritten des Verwaltungsverfahrens erlangten Rechtsstellungen nachträglich aus Anlaß der Entscheidung über weitere noch erforderliche Teilgenehmigungen genommen werden könnten. Eine rechtswidrige Abschnittsbildung und Stufung des Genehmigungsverfahrens ist daher in erster Linie dazu geeignet, den künftigen Betreiber in seinen Rechten zu verletzen. Ausnahmsweise kommt jedoch auch eine Rechtsverletzung Dritter in Betracht, wenn nämlich eine Teilgenehmigung in ihrem Regelungsgehalt derart unbestimmt ist,

daß Dritte zur Wahrnehmung ihrer Rechte aus Gründen der Vorsicht diese und alle weiteren Bescheide der Genehmigungsbehörde anfechten müssen oder daß Dritte sie in der Annahme eines umfassenden Regelungsgehalts anfechten und dabei versäumen, einen nachfolgenden Bescheid anzufechten, der in Wirklichkeit erst die rechtsverletzende Regelung trifft (BVerwGE 80, 207, 216). Eine derartige Lage ist im vorliegenden Falle gegeben. Die Kläger werden durch den Inhalt der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 in Ungewißheit darüber gestürzt, ob es sich um eine auf die Einführung des A(U/Pu)C-Verfahrens und die Herstellung längerer der Brennstäbe beschränkte Teilbetriebsgenehmigung oder um eine mit der Errichtungs- und Nutzungsgenehmigung vom 9. Oktober 1987 in einem Zusammenhang stehende Genehmigung handelt, die in ihrem Regelungsgehalt über die Einführung der neuen Produktionsmethoden hinausreicht. Für die erste Betrachtungsweise sprechen die Ausführungen des Beklagten und der Beigeladenen im vorliegenden Verfahren, die bemüht sind, die Bedeutung der Teilgenehmigung in ihren Auswirkungen auf die Rechtssphäre der Kläger klein erscheinen zu lassen. Dafür spricht auch, daß sich eine sinnvolle Verknüpfung zwischen der hier interessierenden Teilgenehmigung und der vorangegangenen vom 9. Oktober 1987 nur schwer herstellen läßt, weil auf diese Weise in der Stufung des Genehmigungsverfahrens ein plötzlicher Sprung aus einem noch nicht abgeschlossenen Verfahrensteil über die Errichtung und Nutzung von Gebäuden hin zum Betrieb der Anlagen auftritt. Für ein Verständnis der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 in dem an zweiter Stelle genannten Sinne spricht es, daß sie nur in einer sinnvollen Verknüpfung mit der vorangegangenen Teilgenehmigung überhaupt als den Vorschriften des Atomgesetzes entsprechendes Ergebnis des Genehmigungsverfahrens in Betracht käme. In diese Richtung geht auch der Inhalt der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 selbst, soweit die Genehmigungsbehörde darin Dritte auf die der Teilgenehmigung vom 9. Oktober 1987 vorangegangene öffent-

lichkeitsbeteiligung verweist und sich bei dem vorläufigen positiven Gesamturteil auf die vorangegangene Teilgenehmigung bezieht.

Die fehlerhafte Beteiligung Dritter an dem der angefochtenen Teilgenehmigung vorangegangenen Verwaltungsverfahren führt ebenfalls zur Verletzung eines Rechtes der Kläger, nämlich des Rechtes auf fehlerfreie Anwendung der mit einem Beurteilungsspielraum ausgestatteten unbestimmten Rechtsbegriffe, die im § 7 Abs. 2 AtG enthalten sind. Wie oben ausgeführt, mußte der Genehmigungsbehörde aufgrund ihrer Kenntnis sämtlicher Verwaltungsvorgänge die von der Beigeladenen und ihrer Rechtsvorgängerin beabsichtigte Zuordnung der Produktionsabläufe zu den Arbeitsräumen klar sein. Die nach dem Zweiten Abschnitt der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung am Genehmigungsverfahren zu beteiligenden Dritten konnten dagegen aufgrund des ausgelegten Sicherheitsberichts SB 3/82 keine dahingehende Kenntnis erlangen. Es ist davon auszugehen, daß die auf dem unzureichenden Inhalt des Sicherheitsberichts beruhende fehlerhafte Beteiligung Dritter die Einbeziehung der von den Klägern zur Schadensvorsorge im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG erhobenen Bedenken, die sie in dem vorliegenden Rechtsstreit erheben, in das Verwaltungsverfahren nicht zugelassen hat. Die auf diese Weise verengte tatsächliche Grundlage für das von der Behörde in der Teilgenehmigung abgegebene Urteil über das Ausmaß der erforderlichen Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage führt zu einer fehlerhaften Anwendung dieser mit einem Beurteilungsspielraum ausgestatteten unbestimmten Rechtsbegriffe, die drittschützend und damit gerade auch zum Schutze der Kläger bestimmt sind. Der sich dadurch ergebende Anspruch der Kläger auf Aufhebung der mit der Klage angefochtenen Teilgenehmigung, die unter Verstoß gegen die Vorschriften über das atomrechtliche Verwaltungsverfahren zustande gekommen ist, wird nicht durch § 46 HVwVfG ausgeschlossen. Die Aufhebung der Teilgenehmigung kann hier vielmehr beansprucht werden, weil die Behörde aufgrund

des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums eine andere Entscheidung in der Sache hätte treffen können. Insofern unterscheidet sich der vorliegende Fall von dem des Hochtemperaturreaktors Hamm-Uentrop, über den das Oberverwaltungsgericht Münster in seinem Urteil vom 31. Juli 1986 - 21 A 451/81 - (DVB1. 1987, 1023, 1026 f.) zu entscheiden hatte. In der dort getroffenen Entscheidung wird davon ausgegangen, daß die Behörde aufgrund eines wegen vorausgegangener Genehmigungen eingeschränkten Ermessens nicht anders als tatsächlich geschehen hätte entscheiden können.

Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen werden die Kläger nach Auffassung des erkennenden Senats auch dadurch in eigenen Rechten verletzt, daß sich die Genehmigungsbehörde durch die unzureichende Beteiligung Dritter der Möglichkeit beraubt hat, den in der interessierten Öffentlichkeit vorhandenen Sachverstand zu erschließen. Damit hat sie ohne Rücksicht auf die von den Klägern vorgebrachten Bedenken gegen die Sicherheit der Anlage die Grundlage für ihr Urteil über das Ausmaß der erforderlichen Vorsorge eingeengt und zugleich eine dem Schutze betroffener Dritter, also auch der Kläger, dienende Pflicht verletzt. Wenn nämlich die Bestimmung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG drittschützend ist, so muß dies auch für die Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren gelten, nach denen sich die Behörde ihr Urteil über den dort geregelten Genehmigungstatbestand zu bilden hat. Andernfalls würde die der Behörde bei der Beurteilung zustehende Einschätzungsprärogative ohne zwingenden Grund den Drittschutz schmälern.

Die Kläger werden nicht durch § 7 Abs. 1 Satz 2 AtvFV daran gehindert, die Verletzung ihrer Rechte geltend zu machen. Da der im Jahre 1984 ausgelegte Sicherheitsbericht nicht den rechtsnotwendigen Inhalt hatte, konnte eine Präklusion nach der genannten Vorschrift nämlich nicht eintreten.

Die Rechtswidrigkeit der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 in bezug auf die unter A. des Bescheides ausgesprochene Genehmigung zum Einsatz des A(U/Pu)C-Verfahrens und zur Änderung der Brennstablinie I in den im Bescheid genannten Räumen und die darauf beruhende Verletzung von Rechten der Kläger führen zur Aufhebung des Verwaltungsaktes in dem genannten Umfang gemäß § 113 Abs. 1 VwGO. Die darüber hinaus in der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 von der Behörde getroffene Regelung, nämlich die Ersetzung der Vorabzustimmungen vom 20. Dezember 1982 und vom 31. Januar 1983 bleiben hiervon unberührt. Anders als nach der für das bürgerliche Recht maßgeblichen Regel des § 139 BGB spricht nämlich im Verwaltungsrecht eine Vermutung für den Fortbestand der einer rechtlichen Absonderung fähigen Bestandteile eines Verwaltungsakts. Dies ergibt sich aus dem in § 44 Abs. 4 HVwVfG für nichtige Verwaltungsakte zum Ausdruck gelangten Rechtsgedanken, der auch für anfechtbare Verwaltungsakte zu gelten hat. Die gesetzliche Regelung bestimmt, daß ein Verwaltungsakt im ganzen nichtig ist, wenn der nichtige Teil so wesentlich ist, daß die Behörde den Verwaltungsakt ohne den nichtigen Teil nicht erlassen hätte. Bereits im Zusammenhang mit der Behandlung der Zulässigkeit des ersten Hilfsantrags der Kläger ist ausgeführt worden, daß die von der Genehmigungsbehörde unter B. des angefochtenen Bescheides getroffene Regelung sich von der Regelung unter A. absondern läßt. So ist im vorliegenden Fall davon auszugehen, daß die in der Ersetzung der Vorabzustimmungen liegende Aufhebung dieser Regelungen fortgilt, obwohl eine rechtmäßige Genehmigung der Einführung des A(U/Pu)C-Verfahrens und der Änderung der Brennstablinie I auf der Grundlage des § 7 AtG nicht zustande gekommen ist. Die Vorabzustimmungen vom 20. Dezember 1982 und vom 31. Januar 1983 leben also nicht aufgrund der durch das vorliegende Urteil angesprochenen Teilaufhebung des Genehmigungsbescheides vom 27. April 1988 wieder auf.

Die gesetzliche Vermutung wird nicht dadurch widerlegt, daß sich nach dem Vortrag des Beklagten im Termin zur mündlichen Verhandlung ein entgegengesetzter subjektiver Wille der für die Behörde handelnden Amtsträger feststellen läßt. Vielmehr kommt es für die Widerlegung der gesetzlichen Vermutung auf eine objektive, am Sinn und Zweck der Rechtssätze, deren Vollzug der Verwaltungsakt dient, orientierte Betrachtungsweise an (Kopp, VwVfG, 4. Aufl., § 44 Rdnr. 62). Eine objektive Betrachtungsweise läßt allein den Schluß zu, daß es der Behörde in jedem Falle auf eine Ersetzung der Vorabzustimmungen durch einen auf § 7 AtG gestützten Genehmigungsbescheid ankam und daß sie die Ersetzung der Vorabzustimmungen nicht von dem rechtlichen Schicksal des Genehmigungsbescheides in dem sich daran anschließenden Rechtsmittelverfahren abhängig machen wollte. Hierfür sprechen bereits die in der Sache nicht tragfähigen rechtlichen Vorstellungen, die zum Erlaß der Vorabzustimmungen geführt haben und die diesem Verwaltungsakt lediglich eine vorläufige Geltung beimaßen. Noch stärker in diese Richtung führt die oben dargestellte Auslegung des Art. 2 der Dritten Novelle zum Atomgesetz. Danach ist für eine Änderung der dem Betreiber der Brennelementfabrik gewährten Rechtsposition außerhalb eines Genehmigungsverfahrens nach § 7 AtG von vornherein kein Raum. Die Ersetzung der Vorabzustimmungen durch eine auf § 7 AtG gestützte Teilgenehmigung dient der in Art. 2 aaO vorgesehenen Nachholung des förmlichen Genehmigungsverfahrens nach Maßgabe des § 7 AtG und der Bestimmungen der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung. Mit der Nachholung dieser Art des Genehmigungsverfahrens sind eine Beteiligung der Öffentlichkeit und Anfechtungsmöglichkeiten durch betroffene Dritte untrennbar verbunden. Es liegt innerhalb des vom Gesetz verfolgten Zwecks der geschilderten Regelung, daß die von Dritten eingelegten Rechtsbehelfe zum Erfolg führen können, und es kann daher nicht einem am Sinn und Zweck dieser Rechtssätze orientierten Willen der Genehmigungsbehörde entsprechen, für den

Fall einer erfolgreichen Anfechtung des auf § 7 AtG gestützten Genehmigungsbescheides auf die durch diesen Bescheid ersetzten vorläufigen Regelungen zurückzugreifen.

Zu Unrecht machen die Kläger über die Rechtswidrigkeit hinaus auch die Nichtigkeit der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 geltend.

Es liegt keine Nichtigkeit nach § 44 Abs. 1 HVwVfG vor, die nur dann in Betracht käme, wenn die Teilgenehmigung an einem besonders schwerwiegenden Fehler leiden würde und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig wäre. Es ist nicht erforderlich, der Frage nachzugehen, ob es sich bei der Verletzung der Vorschriften über die Bildung eines vorläufigen Gesamturteils und über die Beteiligung Dritter um besonders schwerwiegende Fehler in diesem Sinne handelt. Jedenfalls ist es bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände nicht offenkundig, daß die Teilgenehmigung an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet. Es hat sich im Gegenteil gezeigt, daß es nur im Wege einer verhältnismäßig weit ausholenden Auslegung der Übergangsbestimmung des Art. 2 der Dritten Novelle zum Atomgesetz möglich ist, dieser Vorschrift einen in sich und im Zusammenhang mit den anderen einschlägigen Bestimmungen des Atomrechts sinnvollen Inhalt zu geben. Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der mit der Klage angefochtenen Teilgenehmigung hängt, wie gezeigt, von dieser Auslegung ab.

Eine Nichtigkeit der Teilgenehmigung läßt sich auch nicht aus § 44 Abs. 2 Nr. 5 HVwVfG herleiten. Danach ist ein Verwaltungsakt nichtig, der die Begehung einer rechtswidrigen Tat verlangt, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht. Als Straftatbestand kommt hier in erster Linie § 327 Abs. 1 StGB in Betracht. Danach wird mit Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bestraft, wer ohne die erforderliche Genehmigung oder entgegen

einer vollziehbaren Untersagung eine kerntechnische Anlage betreibt, eine betriebsbereite oder stillgelegte kerntechnische Anlage innehat oder ganz oder teilweise abbaut oder eine solche Anlage oder ihren Betrieb wesentlich ändert. Die Anwendung des § 44 Abs. 2 Nr. 5 HVwVfG scheidet schon daran, daß die Teilgenehmigung vom 27. April 1988 von der Beigeladenen keine bestimmte Handlung verlangt, sondern ihr nur bestimmte Handlungen, nämlich die genehmigten Betriebsformen, gestattet. Allerdings vertritt Kopp unter Rückgriff auf Rechtsprechung aus der Zeit vor dem Erlass des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Auffassung, daß eine erlaubte mit einer verlangten strafbaren Handlung bei der Anwendung des § 44 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG gleichzusetzen sei (VwVfG, 4. Aufl., § 44, Rdnr. 43). Hierfür bietet der eindeutige Wortlaut der im Rahmen einer Aufzählung begrenzter gesonderter Nichtigkeitstatbestände enthaltenen Bestimmung des § 44 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG keinen Anhaltspunkt. Der Senat teilt daher die von Knack vertretene Ansicht, daß die zur Begehung einer rechtswidrigen Tat, die einen Straftatbestand verwirklicht, erteilte Erlaubnis nicht gemäß der zuletzt genannten Vorschrift, sondern allein nach der allgemeinen Bestimmung des § 44 Abs. 1 VwVfG zur Nichtigkeit der Erlaubnis führen kann (VwVfG, 3. Aufl., § 44 Rdnr. 5.5). Daß diese Voraussetzungen hier nicht vorliegen, ist soeben dargestellt worden. Im übrigen liegt in der für sofort vollziehbar erklärten und bislang nicht rechtskräftig aufgehobenen Teilgenehmigung vom 27. April 1988 gerade die nach § 327 Abs. 1 StGB erforderliche Genehmigung zum Betrieb einer kerntechnischen Anlage.

Ob in einer rechtswidrig erteilten atomrechtlichen Genehmigung im Einzelfall eine von Bediensteten der Genehmigungsbehörde begangene Rechtsbeugung nach § 336 StGB liegen kann, bedarf im vorliegenden Zusammenhang keiner weiteren Klärung, weil hierin jedenfalls keine rechtswidrige Tat des Adressaten des Genehmigungsbescheides läge, wie sie in § 44 Abs. 2 Nr. 5 HVwVfG für den dort geregelten Fall der Nichtigkeit vorausgesetzt wird.

Schließlich kommt auch eine Nichtigkeit wegen eines Verstoßes gegen die guten Sitten im Sinne des § 44 Abs. 2 Nr. 6 HVwVfG nicht in Betracht. Ein Verstoß gegen die guten Sitten würde voraussetzen, daß die Genehmigungsbehörde nicht allein die einschlägigen atomrechtlichen Vorschriften verkannt und verletzt, sondern sich dadurch auch in Widerspruch zu den Mindestanforderungen anständigen und redlichen Verhaltens gesetzt hätte. Hier- von kann angesichts der komplizierten Rechtslage keine Rede sein. Aus dem gleichen Grunde läßt sich auch die Annahme eines rein willkürlichen Verhaltens, das ebenfalls gegen die guten Sitten verstieße, nicht rechtfertigen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3, § 155 Abs. 1 Satz 3 sowie § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO. Zugleich ist die Erstattungsfähigkeit der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen im Verhältnis zu dem im übrigen zum Tragen der Kosten verpflichteten Beklagten nach § 162 Abs. 3 VwGO auszuschließen. Gründe der Billigkeit, die im Verhältnis dieser beiden Beteiligten zu einer anderen Entscheidung führen könnten, sind nicht ersichtlich.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10 und § 711 ZPO.

Die Revision wird nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen, weil die vorliegende Rechtssache zumindest hinsichtlich der Auslegung des Art. 2 der Dritten Novelle zum Atomgesetz grundsätzliche Bedeutung hat.

## R E C H T S M I T T E L B E L E H R U N G

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu. Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule schriftlich beim

Hessischen Verwaltungsgerichtshof  
Brüder-Grimm-Platz 1  
3500 Kassel

einzu legen und spätestens innerhalb eines weiteren Monats zu begründen. Die Revision muß die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Die Revisionsbegründung oder die Revision muß einen bestimmten Antrag enthalten, ferner die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen bezeichnen, die den Mangel ergeben.

Heitsch

Döring

Graef

Schulz

Gehb

HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF  
8. Senat  
8 R 3723/88

---

Verkündet am  
1. November 1989  
Borell  
Amtsinspektor  
als Urkundsbeamter  
der Geschäftsstelle

### B e s c h l u ß

In dem Verwaltungsstreitverfahren

g e g e n

das Land Hessen,  
vertreten durch das Hessische Ministerium für Umwelt  
und Reaktorsicherheit, Dostojewskistraße 8, 6200 Wiesbaden,

Antragsgegner,

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Dr. Blank, Loef, Prof. Dr. Rottmann,  
Brüse, Hauser, Strömsdörfer, Dr. Kaedrich,  
Dr. Oberbeckmann und Graf Dohna, Theodor-Heuss-Straße 2,  
5300 Bonn 2,

beigeladen:

die Siemens AG, Nonnendammallee 101-103, 1000 Berlin 13  
und Wittelsbacherplatz 2, 8000 München 2,  
vertreten durch den Vorstand Karlheinz Kaske,  
Karl-Hermann Baumann u.a.

bevollmächtigt:

1. Rechtsanwälte Prof. Dr. Redeker, Prof. Dr. Dahs,  
Dr. Sellner, Dr. Becker, Keller, Börger, Dr. Lübbert,  
Feigen, Dr. Pape, Dr. Weidemann, Oxfordstraße 24,  
5300 Bonn 1,

2. Rechtsanwälte Dr. Fritze, Weigel, Bornemann, Arnold,  
Kelm, Dr. Fischer, Mautz, Dr. Patzins, Cremer,  
Dr. Klinkert, Dr. Schneider, Corneliusstraße 9,  
6000 Frankfurt am Main,

W e g e n

Aufhebung einer atomrechtlichen Teilgenehmigung,  
hier: Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage

hat der 8. Senat des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. und 31. Oktober 1989 durch den Vorsitzenden Richter am Hess. VGH Dr. Heitsch, die Richter am Hess. VGH Döring, Graef, Dr. Schulz und Dr. Gehb sowie die ehrenamtlichen Richter Schermuly und Schneider beschlossen:

Auf den Hilfsantrag der Antragsteller wird die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen den Bescheid des Hessischen Ministeriums für Umwelt und Reaktorsicherheit vom 27. April 1988 wiederhergestellt.

Im übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Der Antragsgegner und die Beigeladene tragen die Kosten des Verfahrens; die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

Der Streitwert wird auf 20.000,-- DM festgesetzt.

**G r ü n d e :**

Der Antrag, die Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache festzustellen, kann aus den in dem zwischen den Beteiligten ergangenen Urteil 8 A 2903/88 vom heutigen Tage genannten Gründen, die hier entsprechend gelten, keinen Erfolg haben.

Dagegen stellt der Senat auf den Hilfsantrag die aufschiebende Wirkung der von den Antragstellern unter dem Aktenzeichen 8 A 2903/88 erhobenen Klage nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO wieder her. Gegenstand der Klage ist eine der Rechtsvorgängerin der Beigeladenen, der ALKEM GmbH, von dem Hessischen Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit am 27. April 1988 erteilte Teilgenehmigung. Die Teilgenehmigung gilt für die Errichtung und den Betrieb der Konversion nach dem Uran-Plutonium-Mischkarbonatverfahren, A(U/Pu)C-Verfahren, im Arbeitsraum A 81.01.01.00 sowie für die Änderung der Brennstablinie I, System "Füllen und Schweißen", im Arbeitsraum A 81.01.01.04. Auf die Anfechtungsklage der Antragsteller hat der beschließende Senat den genannten Bescheid durch Urteil vom heutigen Tage aufgehoben.

Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage, über die durch das Urteil des Senats noch nicht rechtskräftig entschieden ist, beruht auf einer Abwägung der Interessen der Verfahrensbeteiligten. Von entscheidender Bedeutung ist, daß sich die Teilgenehmigung vom 27. April 1988 im Klageverfahren als rechtswidrig erwiesen hat und die Antragsteller in ihren Rechten verletzt. An der sofortigen Vollziehung eines derartigen Verwaltungsakts besteht grundsätzlich kein öffentliches Interesse, das nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO in erster Linie die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsakts rechtfertigen kann. Besonderhei-

ten, die im vorliegenden Fall eine Ausnahme von diesem Grundsatz zuließen, sind nicht erkennbar. Auch vermag der Senat kein die Anordnung der sofortigen Vollziehung rechtfertigendes überwiegendes Interesse der am Verfahren beteiligten Beigeladenen zu erkennen.

Der Antragsgegner geht in der Begründung der mit dem Bescheid vom 27. April 1988 verbundenen Anordnung der sofortigen Vollziehung davon aus, daß dem Bescheid eine besondere Befriedungsfunktion zukomme. In diesem Zusammenhang verweist er darauf, daß sich die Phase der Fortführung des Betriebs der Beigeladenen im Jahre 1988 bereits im 13. Jahr seit Stellung des Antrags auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG für die seinerzeit noch von der ALKEM GmbH betriebene Brennelementfabrik befinde. Der Beendigung der Übergangssituation, für die Art. 2 Satz 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 15. Juli 1975 (BGBl. I S. 1885) nur eine unvollständige Übergangsregelung biete, komme daher ein besonderes öffentliches Interesse zu. Nachdem das Landgericht Hanau in dem durch Urteil vom 12. November 1987 abgeschlossenen Strafverfahren der von der Genehmigungsbehörde zur Auffüllung der von ihr angenommenen Regelungslücke gefundenen Lösung, nämlich dem Erlaß von Vorabzustimmungen, nicht gefolgt sei, ersetze die Behörde diese Vorabzustimmungen zum Teil durch die Teilgenehmigung vom 27. April 1988.

Diese Überlegungen der Genehmigungsbehörde vermögen die Annahme eines öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung der Teilgenehmigung vom 27. April 1988 nicht zu tragen. Die von dem Antragsgegner angestrebte Befriedung der Lage läßt sich nämlich durch die Teilgenehmigung nicht erreichen, weil der Bescheid auf einer fehlerhaften Anwendung des § 7 des Atomgesetzes - AtG - beruht, wie sich aus den Entscheidungsgründen des oben genannten Urteils des Senats vom heutigen Tage ergibt. Angesichts des damit verbundenen erheblichen rechtlichen Mangels der Teilgenehmigung kann den verschiedenen von dem Antragsgegner für die

weitere Begründung des Sofortvollzugs angeführten Gesichtspunkten, nämlich vom Atomgesetz vorgegebenen und wirtschaftspolitischen Zielen, keine entscheidende Bedeutung mehr zukommen, weil diese Ziele nur im Einklang mit den einzelnen Bestimmungen des Atomgesetzes einschließlich des § 7 erreicht werden dürfen. Es bedarf daher keiner Erörterung, inwieweit sich die mit der Wiederaufarbeitung bestrahlter Brennelemente in der Bundesrepublik Deutschland in Zusammenhang stehenden Überlegungen der Behörde zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch als tragfähig erweisen.

Bei der gegebenen Rechtslage ist auch das von dem Antragsgegner hervorgehobene unternehmerische Interesse der Beigeladenen für die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Teilgenehmigung nicht geeignet.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3, § 155 Abs. 1 Satz 3 sowie § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO. Zugleich ist die Erstattungsfähigkeit der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen im Verhältnis zu dem im übrigen zum Tragen der Kosten verpflichteten Antragsgegner nach § 162 Abs. 3 VwGO auszuschließen. Gründe der Billigkeit, die im Verhältnis dieser beiden Beteiligten zu einer anderen Entscheidung führen könnten, sind nicht ersichtlich.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 20 Abs. 3 i.V.m. § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG. Dabei geht der Senat in Fällen der vorliegenden Art in Klageverfahren davon aus, daß der sich aus dem Antrag eines Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache ein Streitwert von 20.000,-- DM entspricht. Im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ist demgegenüber für jeden der Antragsteller von der Hälfte dieses Betrages, also von 10.000,-- DM, auszugehen, so daß sich ein Wert von insgesamt 20.000,-- DM ergibt.

Heitsch

Döring

Graef

Schulz

Gehb