

Energieversorgung seines Anwesens nach seinen Vorstellungen umzusetzen zu wollen. Insofern greift indessen die Sozialbindung des Eigentums, aufgrund derer er es hinnehmen muss, dass ihm eine möglicherweise rentablere Nutzung seines Grundstücks wegen der Schutzwürdigkeit des Denkmals verwehrt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. März 1999 - I BvL 7/91 -, BVerfGE 100, 226 und [...], Rn. 84). Wegen des hohen Denkmalwertes kann dem privaten Interesse des Klägers wiederum kein solches Gewicht beigemessen werden, dass es die Belange des Denkmalschutzes überwäge.

Soweit der Kläger einwendet, das Verwaltungsgericht hätte der Klage wenigstens teilweise stattgeben und die Beklagte zur Genehmigung einer Photovoltaikanlage mit reduzierter Fläche verpflichten müssen, kann dem ebenfalls nicht gefolgt werden. Einerseits hat der Kläger mit seinem Antrag eine bestimmte Ausgestaltung der Photovoltaikanlage zur Genehmigung gestellt, so dass es bereits an Anhaltspunkten fehlt, dass eine hinter diesem Antrag zurückbleibende Genehmigung überhaupt seinem Willen entspräche. Andererseits spricht angesichts der hohen Gewichtung des Denkmalwertes einiges dafür, dass auch eine Photovoltaikanlage mit geringerer Fläche denkmalschutzrechtlich nicht genehmigungsfähig wäre.

... [vom weiteren Abdruck wird abgesehen].

## 11. Kein Klagerecht Dritter gegen Kernbrennstoff-Transporte

*ADR; AtG 4 II Nr 3; AtG 4 II Nr 5; COTIF; GG 19 IV 1; GGBefG; GGVSE; GGVSEB; IAEA Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material; Richtlinie 96/29/EURATOM; RID; StrlSchV; VwGO 113 I 4; VwGO 42 II*

**1. Die der Genehmigung zur Beförderung von Kernbrennstoffen zugrundeliegenden Vorschriften des § 4 Abs. 2 Nrn. 3 und 5 AtG sind nicht drittschützend.**

**2. Das Strahlenschutzkonzept der anzuwendenden gefahrgutrechtlichen Regelungen stellt generalisierend allein auf die Dosisleistung unmittelbar am und im Abstand von zwei Metern zum Transportbehälter ab.**

**3. Technische Einzelheiten des Versandstücks (hier: HAW-Glaskokillen-Transportbehälter des Typs CASTOR) sind nicht Gegenstand des Beförderungsgenehmigungsverfahrens. Sie werden in einem gesonderten Versandstückmuster-Zulassungsverfahren abschließend geprüft.**

*(amtliche Leitsätze)*

*OVG Lüneburg, U. v. 30.08.2011 - 7 LB 59/09 -*

### Zum Sachverhalt:

Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass eine im Jahr 2003 erteilte atomrechtliche Beförderungsgenehmigung rechtswidrig gewesen ist.

Mit Bescheid vom 30. April 2003 genehmigte das Bundesamt für Strahlenschutz – BfS – der Beigeladenen die Beförderung von zwölf HAW (= High Active Waste)-Glaskokillen-Transportbehältern aus der Wiederaufarbeitungsanlage der COGEMA in La Hague/Frankreich in das Transportbehälterlager Gorleben. Glaskokillen enthalten die nicht wieder verwertbaren Spaltprodukte aus abgebrannten Kernbrennelementen. Sie werden in La Hague bei einer Temperatur von rund 1100 Grad mit einem Glasgranulat (Borosilikatglas) zu einer homogenen Glasmasse verschmolzen. Diese wird in einen zylindrischen Behälter aus Edelstahl gefüllt und erstarrt beim Abkühlen, anschließend wird die HAW-Kokille mit einem Edelstahldeckel verschweißt, mit anderen Kokillen in Transport- und Lagerbehälter eingestellt und transportiert. Bei dem vom 10. bis 12. November 2003 durchgeführten Transport kamen Transport- und Lagerbehälter des Typs CASTOR (Abkürzung für „cask for storage and transport of radioactive material“) der

Baureihe HAW 20/28 CG zum Einsatz, die bis 2006 verwendet wurden. Seit 2008 werden für den Transport von Glaskokillen Behälter anderen Typs, z. T. auch anderer Hersteller genutzt.

Entsprechend der Genehmigung wurden die CASTOR-Behälter zunächst über das Eisenbahnnetz und dort, wo keine Bahnanlagen existieren, auf Straßen transportiert, so auf den letzten Kilometern zwischen der Umschlaganlage auf dem Bahnhof Dannenberg-Ost und dem Transportbehälterlager Gorleben. Die Genehmigung ordnete Sicherungsmaßnahmen an gemäß der Sicherungskategorie II/Anforderungsstufe für bestrahlte Brennelemente der SEWD-Richtlinie vom 28. Mai 1991, zuletzt geändert durch Bekanntmachung des BMU vom 20. November 1997, bei Straßentransporten in Verbindung mit einem Schreiben des BfS vom 18. Januar 2000. Des Weiteren enthielt die Genehmigung Nebenbestimmungen, die ihrerseits auf weitere Unterlagen und gefahrgutrechtliche Vorschriften Bezug nahmen. In dem angefochtenen Bescheid ordnete das BfS die sofortige Vollziehung der Genehmigung an. Eine Rechtsbeeinträchtigung Dritter könne so gut wie ausgeschlossen werden, weil die zulässigen Grenzwerte sicher unterschritten würden. Mit Änderungsbescheid vom 13. Oktober 2003 wurde die Umfirmierung zweier am Transport beteiligter Unternehmen nachvollzogen.

Die Klägerin ist Miteigentümerin eines von ihr bewohnten Hauses in F. Das Grundstück liegt an einem am Fuß des Elbdeichs liegenden Weg, während die Landesstraße L 256, die bislang regelmäßig für den Straßentransport genutzt wurde, auf der Deichkrone verläuft. Die Entfernung zwischen dem Wohngebäude und der Transportstrecke beträgt ca. 26 m. Das Wohn- und die benachbarten, ebenfalls in ihrem Miteigentum stehenden Grundstücke nutzt die Klägerin auf ca. 1,5 ha zur Selbstversorgung mit Obst, Salat, Eiern und Geflügel.

Mit Schreiben vom 05. November 2003 legte die Klägerin Widerspruch gegen die Transportgenehmigung ein und beantragte die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Sie werde vor und während des Transports durch polizeiliche Maßnahmen in ihrer Bewegungsfreiheit beeinträchtigt und durch ständige Ausleuchtung des Grundstücks, mit hoher Geschwindigkeit auf dem Deich vorbeifahrende Polizeifahrzeuge und den Lärm tiefliegender Hubschrauber gestört. Die Genehmigung sei rechtswidrig, weil bei einem schweren Unfall mit einer Cäsium-Isotopenbelastung des Knochenmarks und im unmittelbaren Unfallbereich mit Toten zu rechnen sei. Selbst bei einem Unfall in größerer Entfernung würden landwirtschaftlich genutzte Flächen so kontaminiert, dass die landwirtschaftliche Nutzung eingeschränkt oder eingestellt werden müsste. Die IAEO-Prüfbedingungen deckten lediglich 95 % der möglichen Transportunfälle ab. Die Sicherheitsnachweise seien nicht ausreichend, die Stoßdämpfer der HAW-Behälter seien nicht in der Lage, den Transportbehälter im Bereich der Tragzapfen hinreichend zu schützen. An der Verladestation La Hague würden Außenkontaminationen festgestellt, die zu Schadstoffverwehungen auf dem Grundstück der Klägerin führen könnten, bei denen die maßgeblichen Strahlenschutzgrenzwerte bis zu einem Faktor 37 überschritten werden könnten. Die Transporte seien nicht hinreichend gegen Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter geschützt, dies gelte vor allem bei einem Angriff mit der Panzerfaust.

Das BfS wies mit Widerspruchsbescheid vom 10. November 2003 den Widerspruch wegen des Fehlens einer die Klägerin schützenden Norm als unzulässig, hilfsweise als unbegründet zurück. Weder die Rechtsgrundlage für die Beförderungsgenehmigung noch die Gefahrgutvorschriften, die Strahlenschutzverordnung oder das EU-Recht bezweckten den Schutz gerade von Anwohnern der Transportstrecke. Die Unfallsicherheit der Transportbehälter sei nach weltweit anerkannten Standards mit unterschiedlichen Nachweisverfahren geprüft worden. Ein Dichtungsversagen oder ein Austritt von radioaktiven Stoffen sei selbst bei schweren Unfällen nicht zu besorgen. Die in Verbindung mit dem Transport durchzuführenden Sicherheitsmaßnahmen trügen dazu bei, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses sehr gering sei. Kontaminationsschutzmaßnahmen seien in den Nebenbestimmungen und Hinweisen angeordnet und gewährleistet die Einhaltung der einschlägigen Grenzwerte für die genehmigten Transporte. Auch zu Störungen und Einwirkungen Dritter existierten umfangreiche Sicherungsbestimmungen. Durch die technischen Eigenschaften der stahlummantelten Glaskokillen und die nach den Richtlinien getroffenen Sicherungsmaßnahmen stellten in Zusammenhang mit den Schutzmaßnahmen der Polizei sicher, dass es auch bei etwaigen schweren Sabotageakten nicht zu einer erheblichen Freisetzung von radioaktiven Stoffen aus dem Versandstück kommen könne. Dieser Aussage lägen umfangreiche Beschussversuche mit Hohlladungsgeschossen an einem CASTOR-Behälter zugrunde, die von der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) durchgeführt worden seien. Ein gezielter Flugzeugabsturz, der aufgrund der Größe und der Ortsveränderung des Ziels nur schwer zu realisieren sei, sei experimentell geprüft und ausgeschlossen worden. Das BfS wies auch den von der Klägerin gestellten Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zurück.

Mit Urteil vom 15. Oktober 2004 hat das Verwaltungsgericht die Klage als unzulässig abgewiesen.

Die Klägerin hat gegen das ihr am 26. November 2004 zugestellte Urteil die Zulassung der Berufung fristgerecht beantragt. Der Senat hatte mit Beschluss vom 10. August 2006 den Antrag zunächst abgelehnt. Nachdem das Bundesverfassungsgericht diesen Beschluss auf die Verfassungsbeschwerde der Klägerin wegen Verletzung ihres Grundrechts aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG aufgehoben hat (B. v. 21.01.2009 - 1 BvR 2524/06 -), hat der Senat mit Beschluss vom 18. Mai 2009 die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen.

#### Aus den Gründen:

Die Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen.

Die Klage ist unzulässig.

1. Die auf der Rechtsgrundlage des § 4 AtG erteilte Transportgenehmigung des BfS vom 30. April 2003/13. Oktober 2003 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 10. November 2003 hatte sich kurz nach Klageerhebung erledigt. Die Beigeladene hatte bis zum 12. November 2003 von der ihr erteilten Genehmigung Gebrauch gemacht; die damit verbundenen Wirkungen sind nicht rückgängig zu machen. Die Klage ist jedoch als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr zulässig. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass zwar auch in Zukunft weitere HAW-Glaskokillentransporte von ausländischen Wiederaufarbeitungsanlagen nach Gorleben zu erwarten sind, jedoch der hier streitgegenständliche Behältertyp CASTOR HAW 20/28 CG nicht mehr eingesetzt wird.

Ein mit der drohenden Wiederholung eines erledigten Verwaltungsakts begründetes berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit dieses Verwaltungsakts setzt die hinreichend bestimmte Gefahr voraus, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen ein gleichartiger Verwaltungsakt ergehen wird. Werden sich die Verhältnisse in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht in Zukunft geändert haben, wird mit einer gleichartigen Entscheidung nur dann gerechnet werden können, wenn die Behörde ihre Absicht erkennen lässt, an ihrer bisherigen Rechtsauffassung auch künftig festzuhalten. In einem derartigen Fall, in welchem sich die Behörde der klagenden Partei gegenüber der Rechtmäßigkeit ihres Verhaltens berührt hat, kann es unzumutbar sein, dass der Betroffene eine erneute, ihm nachteilige Entscheidung abwartet (vgl. BVerwG, B. v. 26.04.1993 - 4 B 31.93 -, NVwZ 1994, 282 f. m.w.N.). Nicht erforderlich ist der Nachweis, dass einem zukünftigen behördlichen Vorgehen in allen Einzelheiten die gleichen Umstände zugrunde liegen wie vor Erledigung des Verwaltungsaktes (vgl. BVerwG, B. v. 09.05.1989 - 1 B 166.88 -, Buchholz 310 § 113 Nr. 202).

Es besteht eine für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Rücktransports der Behälter und damit der Wiederholung der angefochtenen Beförderungsgenehmigung. Die verkehrsrechtliche Behälterzulassung für die hier transportierten CASTOR HAW 20/28 CG ab der Seriennummer 16 gilt bis 29. November 2013. Die Beklagte hat dazu vorgetragen, dass die gefahrgutbeförderungsrechtliche Zulassung aufrecht erhalten bleiben müsse, weil nach den Bestimmungen der Aufbewahrungsgenehmigung – und damit aus Rechtsgründen – ein Abtransport aus dem Transportbehälterlager Gorleben jederzeit möglich sein müsse. Zwar erwartet sie – tatsächlich – einen solchen Transport erst nach Ende der Zwischenlagerzeit von 40 Jahren oder wenn eine Reparatur eines Behälters dieses Typs außerhalb des Transportbehälterlagers erforderlich wäre. Da sie aber die ständige Möglichkeit eines Rücktransports der Behälter zur Auflage der Aufbewahrungsgenehmigung für das Transportbehälterlager gemacht hat, kann sich die Klägerin darauf im Rahmen der Prüfung eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses berufen.

Veränderungen des Behältertyps CASTOR bleiben zudem für das Fortsetzungsfeststellungsinteresse außer Betracht, weil technische Einzelheiten des Versandstücks nicht Gegenstand des Beförderungsgenehmigungsverfahrens gemäß § 4 AtG sind. Im Un-

terschied zur Bauart CASTOR HAW 20/28 CG sind bei der Bauart CASTOR HAW 28M eine zusätzliche Neutronenabschirmung im Behälterschacht vorgesehen und die Neutronenabschirmung in der Behälterwand erhöht. Die Wanddicke ist von 420 auf 440 mm erhöht und die an der Außenfläche vorhandenen Radialrippen von 70 mm auf 100 mm verlängert worden. Verändert hat sich die maximale Länge des Versandstücks von 6975 mm auf 7016 mm, der maximale äußere Durchmesser von 2500 mm auf 2750 mm und die maximale Transportmasse von 112,9 t auf 116,5 t. Dies erforderte ein neues modifiziertes Stoßdämpferkonzept, wobei der grundsätzliche Aufbau und der Außendurchmesser der Boden- und Deckelstoßdämpfer – abgesehen von einer für den CASTOR HAW 28M verwendeten Aluminiumblechkonstruktion – identisch sind. Allerdings sind die Längen und ggf. Durchmesser der Stoßdämpfer an die Behälter der neuen Bauart angepasst und drei Mantelstoßdämpfer vorgesehen. Soweit die Klägerin im Hinblick auf die Stoßdämpfer die Sicherheit sowohl des CASTOR HAW 20/28 CG wie des CASTOR HAW 28M bezweifelt, ist zu beachten, dass die Stoßdämpfer nicht isoliert, sondern als Teil der Anforderungen an das Versandstückmuster zu betrachten sind. Dessen Tauglichkeit wird in einem gesonderten Verfahren geprüft, das bei Vorliegen der Voraussetzungen mit einer Versandstückmusterzulassung abschließt (hier Zulassungsschein D/4329/B(U)F-85 (Rev. 2) des BfS vom 18.03.2002, BA „C“ zum Verfahren 7 LB 58/09; die GNS als Adressatin der Transportbehälter-Zulassung ist nicht Beteiligte dieses Beförderungsgenehmigungsverfahrens). Diese Zulassung ist für das Beförderungsgenehmigungsverfahren verbindlich, entsprechend nimmt der Antrag auf Erteilung einer Beförderungsgenehmigung (Unterlage 1 in BA „A“ zu 7 LB 58/09) auf eine zuvor bereits erteilte Genehmigung Bezug. Auch die angefochtene Genehmigung vom 30. April 2003 und der Widerspruchsbescheid vom 10. November 2003 des BfS verweisen lediglich auf die Zulassung der Transportverpackung, letzterer referiert zur Unfallsicherheit des Transportbehälters noch knapp deren rechtliche und tatsächliche Hintergründe. Für eine Verbindlichkeit der Behälterzulassung im Verfahren über die Transportgenehmigung nach § 4 AtG spricht vor allem, dass sich die Unterzeichnerländer des Europäischen Übereinkommen vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR) und des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) vom 09. Mai 1980 mit der Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID) gegenseitig verpflichtet haben, im Einklang mit den IAEO-Empfehlungen die Typ B(U)-Zulassungen ohne jedes weitere Verfahren zu akzeptieren (vgl. Collin, Genehmigung von Beförderungen in der Bundesrepublik Deutschland und grenzüberschreitend in: Beförderung von Kernmaterial, 1985, S. 53 (61)) und deshalb auch nicht in Deutschland geprüfte Behältertypen (z. B. TN-Behälter eines französischen Herstellers) ohne weitere technische Prüfung Gegenstand einer Transportgenehmigung gemäß § 4 AtG sein können.

Gehören die technischen Einzelheiten des Versandstücks nicht zum Prüfprogramm des Genehmigungsverfahrens nach § 4 AtG, können sie – auch nicht inzident – von der Klägerin zur gerichtlichen Prüfung gestellt werden, allerdings auch mit der Folge, dass technische Veränderungen sich auf das Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht auswirken.

Hingegen kann die Klägerin ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht mit der Begründung geltend machen, bei der Beförderung seien Stoßdämpfer verwendet worden, die dem Zulassungsschein nicht entsprächen, und sich dazu auf die dem Widerspruch beigefügte Stellungnahme von Messerschmidt berufen. Eine Übereinstimmung zwischen tatsächlich eingesetzten und genehmigten Stoßdämpfern ist nicht Gegenstand des Beförderungsgenehmigungsverfahrens. Die Überwachung der Einhaltung der Bedingungen der Beförderungsgenehmigung und des Zulassungsscheins obliegen dem Eisenbahn-Bundesamt für die Beförderung auf der Schiene und dem Niedersächsischen Umweltministerium im Übrigen als den zuständigen Überwachungsbehörden.

Unabhängig vom zum Transport verwendeten CASTOR-Behältertyp ist das Feststellungsinteresse der Klägerin im Hinblick auf die von ihr befürchteten Außenkontaminationen der Behälter gegeben, die in der Vergangenheit beim Beladen von (Brennelemente-) Behältern aufgetreten sind.

Der Senat hält ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse der Klägerin auch im Hinblick auf den unzureichenden Schutz gegen SEWD für gegeben, obwohl dies nicht zweifelsfrei ist. Zwar ist die Verdickung der Behälterwand um 2 cm und die Verlängerung der Radialrippen um 3 cm beim CASTOR HAW 28 M gegenüber dem Gussbehälter HAW 20/28 CG allein der stärkeren Wärmeleistung und Gesamtaktivität des transportierten Abfalls geschuldet und nicht der besseren Abwehr von SEWD mittels panzerbrechenden Waffen, der Schutz gegen SEWD wird aber nicht allein durch die Eigenschaften des Transportbehälters gewährleistet, sondern durch ein sog. integriertes Sicherheitskonzept, das Maßnahmen des Beförderers und vor allem der Sicherheitsbehörden einschließt. Insbesondere letztere basieren auf Erkenntnissen, die jeweils die aktuelle Sicherheitslage betreffen, so dass fraglich ist, ob eine gerichtliche Prüfung der Sicherheitslage des Jahres 2003 und der damit zusammenhängenden Anordnungen des BfS im Hinblick auf eine zukünftige Beförderungsgenehmigung fruchtbar gemacht werden könnten. Weil jedoch wegen der dynamischen Lagebeurteilung der Sicherheitsbehörden und der bisher mindestens jährlichen Abstände zwischen den Transporten nach Gorleben ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse insoweit niemals geltend gemacht werden könnte, gebietet insoweit die Rechtsweggarantie gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Wiederholungsgefahr zumindest für eine ähnliche Sicherheitslage anzunehmen.

2. Da die Klägerin nicht Adressatin, sondern allenfalls mittelbar Betroffene der Beförderungsgenehmigung ist, ist sie gemäß § 42 Abs. 2 VwGO nur dann klagebefugt, wenn die Vorschrift, deren Verletzung sie rügt, drittschützenden Charakter hat und sie dem durch die Vorschrift geschützten, bestimmten und abgrenzbaren Personenkreis angehört (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.1982 - 7 C 50.78 -, Buchholz 406.25 § 5 BImSchG Nr. 6 = NJW 1983, S. 1507 (1508); Urt. v. 10.04.2008 - 7 C 39.07 -, Brunsbüttel, BVerwGE 131, 129 = NVwZ 2008, 1012 Rn. 19).

Ob die eine behördliche Genehmigung tragende Norm Dritten, die durch die Entscheidung betroffen werden, Schutz gewährt und Abwehrrechte einräumt, hängt vom Inhalt der jeweiligen Norm sowie davon ab, ob der Drittbetroffene in den mit der behördlichen Entscheidung gestalteten Interessenausgleich eine eigene schutzfähige Rechtsposition einbringen kann. Drittschutz vermitteln nur solche Vorschriften, die nach dem in ihnen enthaltenen, durch Auslegung zu ermittelnden Entscheidungsprogramm für die Behörde auch der Rücksichtnahme auf Interessen eines individualisierbaren, d.h. sich von der Allgemeinheit unterscheidenden Personenkreises, dienen (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.09.1989 - 4 C 36.85 -, BVerwGE 81, 329 (334) m.w.N.), und zwar derart, dass die Träger der Individualinteressen die Einhaltung des Rechtssatzes sollen verlangen können. Ob das der Fall ist, lässt sich bei Fehlen einer ausdrücklichen Regelung zur drittschützenden Wirkung nur durch Auslegung von Sinn und Zweck der jeweils einschlägigen Norm ermitteln (vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 24.09.1998 - 4 CN 2.98 -, DVBl. 1999, 101 f.).

Die der angefochtenen Beförderungsgenehmigung zugrundeliegenden Vorschriften § 4 Abs. 2 Nrn. 3 und 5 AtG sind nicht drittschützend.

2.1 Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 1. Halbsatz AtG ist die Beförderungsgenehmigung zu erteilen, wenn gewährleistet ist, dass die Kernbrennstoffe unter Beachtung der für den jeweiligen Verkehrsträger geltenden Rechtsvorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter befördert werden. Dies sind das Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (Gefahrgutbeförderungsgesetz - GGBefG - v. 29.09.1998 (BGBl. I S. 3114), derzeit geltende Fassung der Neubekanntmachung vom 07.04.2009 (BGBl. I S. 1774, ber. S. 3975)) und derzeit die Verordnung über die innerstaatliche und

grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, mit Eisenbahnwagen und auf Binnengewässern (Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt - GGVSEB - v. 17.06.2009 (BGBl. I S. 1389), zuletzt geändert durch Art. 1 Erste VO zur Änd. der Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt v. 04.03.2011 (BGBl. I S. 347)).

Für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage kommt es auf die im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung, also der letzten verwaltungsbehördlichen Entscheidung (Widerspruchsbescheid des Bundesamtes für Strahlenschutz vom 10.11.2003), geltenden Vorschriften an, hier die Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße und mit Eisenbahnen (Gefahrgutverordnung Straße und Eisenbahn - GGVSE 2001 - v. 11.12.2001 (BGBl. I S. 3529)), die während des behördlichen Ausgangsverfahrens in ihrer ab dem 01.01.2003 anzuwendenden Neufassung am 30. September 2003 bekannt gemacht wurde (BGBl. I S. 1913).

§ 1 Abs. 3 Nr. 4 GGVSE nimmt hinsichtlich der grenzüberschreitenden wie innergemeinschaftlichen Beförderungen mit Eisenbahnen Bezug u.a. auf die Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID) - Anlage I zu Anhang B des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) vom 09. Mai 1980 in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. November 1993 (BGBl. II S. 2044), zum Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung in Gestalt der 10. RID-Änderungsverordnung vom 07. Januar 2003 (BGBl. II S. 50).

Hinsichtlich der innerstaatlichen Beförderung auf der Straße gelten gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 1 GGVSE u.a. die Vorschriften der Teile I bis 9 der Anlagen A und B zu dem Europäischen Übereinkommen vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR); die zum maßgeblichen Zeitpunkt seit 01. Januar 2003 geltende Fassung ist bekanntgemacht in BGBl. II 2003, 1743 (vgl. Anlagenband Nr. 34 v. 15.12.2003).

Die insoweit gleichlautenden Vorschriften der RID und der ADR setzen Sicherheitsstandards fest, die eine ausreichende Überwachung der Strahlung, Kritikalität und thermischen Gefährdung von Personen, Eigentum und Umwelt ermöglichen, soweit diese mit der Beförderung radioaktiver Stoffe in Zusammenhang stehen. Beide Vorschriften haben das Ziel, Personen, Eigentum und die Umwelt vor den Strahlungseinflüssen bei der Beförderung radioaktiver Stoffe zu schützen. Dieser Schutz wird erreicht durch Umschließung des radioaktiven Inhalts, Kontrolle der äußeren Dosisleistung, Verhinderung der Kritikalität und Verhinderung von Schäden durch Hitze. Erreicht werden diese Anforderungen durch die Anwendung eines abgestuften Ansatzes zur Begrenzung der Inhalte für Versandstücke und Fahrzeuge und zur Aufstellung von Standards, die für Versandstückbauarten in Abhängigkeit von der Gefahr des radioaktiven Inhalts angewendet werden, durch Aufstellen von Anforderungen an die Auslegung und den Betrieb der Versandstücke und an die Instandhaltung der Verpackungen einschließlich der Berücksichtigung der Art des radioaktiven Inhalts sowie durch die Forderung administrativer Kontrollen einschließlich der Genehmigung/Zulassung durch die zuständigen Behörden. Die Sicherheitsstandards basieren auf den Empfehlungen für die sichere Beförderung radioaktiver Stoffe (Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material) der International Atomic Energy Agency (IAEA, deutsch: IAEO) (vgl. RID bzw. ADR 1.7.1.1 f.). Die Beförderung im Sinne der RID und ADR schließt alle Tätigkeiten und Maßnahmen ein, die mit der Ortsveränderung radioaktiver Stoffe in Zusammenhang stehen und von dieser umfasst werden, d.h. auch u.a. das Verladen, beförderungsbedingte Zwischenaufhalte sowie das Entladen (jeweils Nr. 1.7.1.3 der RID bzw. ADR).

Die zur Vorsorge gegen Schäden durch die Beförderung der Kernbrennstoffe einzuhaltenden Vorschriften der RID wie der ADR bestimmen gleichlautend, dass die höchstzulässige Dosisleistung an der Außenfläche des Versandstücks und des Transportfahrzeuges 2 mSv/h und in einem Abstand von zwei Metern von der Außenfläche des Transportfahrzeuges 0,1 mSv/h nicht überschreiten darf

(jeweils Nr. 2.2.7.8.2 und Abschnitt 7.5.11 CV 33 (3.3) c) und (3.5) b) und c) der RID bzw. ADR). Auch hinsichtlich etwaiger Oberflächenkontaminationen gibt es einen auf den Behälter bezogenen Grenzwert von 4 Bq/cm<sup>2</sup> für Beta- und Gammastrahler sowie für Alphastrahler niedriger Toxizität und 0,4 Bq/cm<sup>2</sup> für andere Alphastrahler (jeweils Nr. 4.1.9.1.2).

Damit liegt den gefahrgutrechtlichen Regelungen ein anderes Schutzsystem zugrunde als der Strahlenschutzverordnung, die Gefahren und Risiken stationärer Anlagen bewertet und regelt. Letztere stellen auf eine effektive Dosis sowie auf eine Organdosis bei Einzelpersonen an der ungünstigsten Einwirkungsstelle in der Umgebung der Anlage oder Einrichtung, bezogen auf ein Jahr, ab (vgl. § 46 StrlSchV). Dieses auf Einzelpersonen bezogene Schutzkonzept ist Begründung für die Drittschutz für Anwohner von Kernkraftwerken und Zwischenlagern bejahende Rechtsprechung (vgl. zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG unter Hinweis auf die drittschützenden Dosisgrenzwerte des § 45 Abs. 2 StrlSchV a.F. (jetzt § 47 StrlSchV): BVerwG, Urt. v. 22.12.1980 - 7 C 84.78 -, BVerwGE 61, 256 (263 ff.); zu § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG ebenso unter Hinweis auf § 45 StrlSchV a.F.: BVerwG, B. v. 05.01.2005 - 7 B 135.04 -, NVwZ 2005, 817 (818), unter Hinweis auf den zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG gleichen Wortlaut: BVerwG, Urt. v. 10.04.2008 - 7 C 39.07 -, BVerwGE 131, 129 (138) sowie Nds.OVG, Urt. v. 23.06.2010 - 7 KS 215/03 -, DVBl. 2011, 115). Die gefahrgutrechtlichen Regelungen stellen hingegen mit ihrem Schutzkonzept generalisierend und nicht akzeptorbezogen auf die Dosisleistung unmittelbar am bzw. im Abstand von zwei Metern zum Transportbehälter, bezogen auf eine Stunde, ab. Damit werden nicht nur unterschiedliche Umgebungen mit sich veränderndem Abstand zu Personen und Eigentum anderer, sondern auch unterschiedliche Geschwindigkeiten des Transports und damit unterschiedliche Einwirkzeiten vorsorgend abgedeckt.

Diesem Normprogramm des § 4 Abs. 2 Nr. 3 1. Halbsatz AtG und der dadurch in Bezug genommenen gefahrgutrechtlichen Vorschriften lässt sich nicht entnehmen, dass diese den Schutz der Streckenanlieger in besonderem Maß, also über den der Allgemeinheit zukommenden Schutz hinaus, beabsichtigen.

Die für eine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Betroffenheit setzt im Interesse einer klaren Abgrenzbarkeit und damit der Rechtssicherheit im Fall einer einem Dritten erteilten Genehmigung ein besonderes Verhältnis zum Genehmigungsgegenstand im Sinne einer engeren räumlichen und zeitlichen Beziehung voraus. Die notwendige engere räumliche Beziehung richtet sich nach dem Einwirkungsbereich des Genehmigungsgegenstandes. Eine engere zeitliche Beziehung besteht nur, wenn der klagende Dritte infolge der angegriffenen Genehmigung Einwirkungen, denen er sich nicht oder jedenfalls nicht nachhaltig entziehen kann, auf eine gewisse Dauer ausgesetzt ist und somit ein über das allgemeine Lebensrisiko hinausgehendes Opfer zu erbringen hat (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.1982 - 7 C 50.78 -, NJW 1983, 1507 f.). Dieser vom Bundesverwaltungsgericht in Überprüfung eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids (§ 9 BImSchG) entwickelte Maßstab für die Klagebefugnis Drittbetroffener ist auch auf atomrechtliche Beförderungsgenehmigungen und die von den genehmigten Transporten ausgehenden Gefahren anzuwenden, weil es auch hinsichtlich dieser Dritten erteilten Genehmigungen einer klaren Abgrenzbarkeit bedarf und die Genehmigungsgegenstände auch hinsichtlich ihres von der Genehmigungsbehörde zu betrachtenden Gefährdungspotentials vergleichbar sind.

Der Vorbescheid, der im Übrigen auch im Atomrecht normiert ist (vgl. § 7 a AtG), enthält eine Definitiv-Regelung in Form eines feststellenden Verwaltungsaktes mit verbindlichen Regelungen, die ihre Bindungswirkung für das gesamte Verfahren behalten und auch durch spätere Teilerrichtungsgenehmigungen nicht gegenstandslos werden (BVerwG, Urt. v. 11.01.1985 - 7 C 74.82 -, Krümmel, BVerwGE 70, 365 (372 f.)), so dass die gerichtliche Prüfungstiefe der Regelungen eines Vorbescheids der einer Vollgenehmigung zu entsprechen hat.

Die an eine Klagebefugnis zu stellenden Anforderungen unterscheiden auch nicht danach, welche Stoffe in der immissionsschutzrechtlich zu genehmigenden Anlage verarbeitet oder hergestellt werden; es handelt sich nicht selten um Stoffe, deren Transport den gefahrgutrechtlichen Vorschriften unterliegen. Es ist wegen Vergleichs unterschiedlicher Kategorien argumentativ nicht zulässig, eine Passage aus der vom Senat schon in seinem in dieser Sache ergangenen Beschluss vom 10. August 2006 als maßstäblich herangezogenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 22.10.1982 - BVerwG 7 C 50.78 -, a.a.O. S.1508), die sich auf den Regelbetrieb bezieht, gegen ein Unfallszenario zu setzen und daraus hinsichtlich der Beförderung von Kernbrennstoffen auf ein „spezifisches Gefährdungspotential (...) anderer Qualität“ zu schließen (so aber BVerfG, B. v. 21.01.2009 - 1 BvR 2524/06 -, Abdruck S. 14 f.). Es gibt nicht den mindesten Anhalt dafür (und ist auch von der Klägerin nicht vorgetragen), dass es unter Routine- oder normalen Beförderungsbedingungen, d. h. zwischenfallfrei oder mit kleineren Zwischenfällen (zu den Definitionen vgl. RID und ADR jeweils Nr. 1.7.1.3), zu kurzzeitiger, aber massiver Strahlenexposition kommen kann. Dieser Vortrag der Klägerin zielt vielmehr auf Unfälle oder SEWD.

Beim Vergleich unfallbedingter Immissionen seitens nach BImSchG genehmigungsbedürftiger Anlagen mit den von der Klägerin befürchteten Beeinträchtigungen durch Unfall- oder SEWD-Szenarien, die über die von den IAEO-Empfehlungen betrachteten Unfallbedingungen hinausgehen, ist festzustellen, dass „gravierende Folgen“ kein Unterscheidungskriterium zwischen immissionschutz- und atomrechtlichen Genehmigungen bieten. Bei Unfällen vor allem in sog. chemischen Fabriken ist es in der Vergangenheit schon mehrfach zu gravierenden Folgen (Toten, Verseuchung des Erdreichs oder angrenzender Flüsse, z.B. Seveso (Italien), Bhopal (Indien), Kolontar (Ungarn)) gekommen. Diese Unfälle treten regelmäßig „kurzzeitig“ und – im Gegensatz zu dem von den anderen Beteiligten bestrittenen Vorbringen der Klägerin – nachgewiesenermaßen mit „massiven Expositionen“ für Dritte auf, und zwar unterschiedslos für diejenigen, die sich nur zufällig wie für die, die sich regelmäßig in der Umgebung solcher Anlagen aufhalten (zur Gleichsetzung von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen mit Atomkraftwerken vgl. auch BVerwG, Urt. v. 19.01.1989 - 7 C 31.87 -, Werkschutz, BVerwGE 81, 185 (189)). Die Höhe eines befürchteten potentiellen Schadens rechtfertigt für sich allein noch nicht die Annahme, dass eine Klagebefugnis besteht (BVerwG, Urt. v. 11.01.1985 - 7 C 74.82 -, Krümmel, BVerwGE 70, 365 (369)). Für die im Fall eines Unfalls (oder eines Terrorakts) betroffenen Individualrechtsgüter wie Leben, Gesundheit und Eigentum ist es auch ohne Belang, ob sie durch Strahlung oder Gift geschädigt werden.

Für atomrechtliche Beförderungsgenehmigungen bestimmt – wie für eine immissionsschutzrechtliche Anlagene Genehmigung – der „Stand von Wissenschaft und Technik“ das für Leben, Gesundheit und Eigentum Dritter einzuhaltende Schutzniveau. Den tatsächlich bestehenden Spezifika der Transporte von Kernbrennstoffen tragen die speziellen Anforderungen für das Verpacken und die Beförderung von Stoffen der Klasse 7 in RID und ADR Rechnung; sie beruhen, wie bereits dargestellt, auf den IAEA Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material (ST-1) (vgl. RID bzw. ADR Nr. 1.7.1.1 f.). Sie legen in der jeweils gültigen Fassung den Stand von Wissenschaft und Technik fest und decken schon mit den Anforderungen für die Bauarten von Versandstücken des Typs B(U) für die Beförderung spaltbarer radioaktiver Stoffe, d.h. ohne weitere administrative Maßnahmen zur Sicherung des Transports, mehr als 95 % aller möglichen Transportunfälle ab (König, Transportminimierung, Transportsicherheit und Zwischenlagerung in: Koch/Roßnagel, 10. Deutsches Atomrechtssymposium, S. 287 (294)). Nach Droste, Bauartprüfung, Qualitätssicherung und Sonderversuche mit CASTOR-Behältern in: Deutsches Atomforum e.V., Fachtagung Standortnahe Zwischenlager, S. 141 (171) decken

die IAEO-Prüfbedingungen 99,94 % aller denkbaren mechanischen Unfallwirkungen ab.

Die Beklagte zitiert Untersuchungen, wonach auch nach realen Zusammenstößen mit schweren Fahrzeugen und Hindernissen bei hohen Geschwindigkeiten und dem Fall aus größeren Höhen sowie der bei Einwirkungen durch extreme Brände und Explosionen von außen die Dichtheit vergleichbarer Behälter des Typs B(U) immer wieder bestätigt worden sei. Auch das von der Klägerin vorgelegte „Gutachten zur Sicherheit von Kernbrennstofftransporten auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg“ vom März 1990 geht davon aus, dass bei CASTOR-Behältern rein mechanische Belastungen unter realen Bedingungen zu keinem Versagen führen. Ein Versagen sei im 800° Celsius/Feuer von über 6 Stunden und im 1000° Celsius/Feuer bei 3 Stunden auszugehen (vgl. S. 49 des Gutachtens). Nur lange, heiße Feuer kämen als Freisetzungsmechanismus für Behälter vom Typ CASTOR infrage (vgl. ebenda, Zusammenfassung S. VIII). Die Beförderungsbedingungen sehen im Hinblick auf Unfälle – anders als in sonstigen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren – eine konkrete Betrachtung individueller Szenarien nicht vor, sondern stellen abdeckend eine pessimistische Kumulation extremer Ereignisse dar (vgl. IAEA, Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material, Nrn. 726 ff.).

Es besteht kein Anlass, weitere technische Anforderungen an den Transportbehälter über den Stand von Wissenschaft und Technik hinaus zu stellen. Es ist für den Senat nicht erkennbar und von der Klägerin nicht dargetan, aufgrund welchen Szenarios sich in der Nähe ihres Wohnorts ein solches Feuer entwickeln und über den genannten Zeitraum halten sollte. Ein in anderen Verfahren in diesem Zusammenhang angenommener Absturz eines mit Kerosin voll beladenen Flugzeugs ist hinsichtlich Transporten von Kernbrennstoffen dem – nicht drittschützenden – Restrisiko zugeordnet (vgl. der von der Klägerin vorgelegte Gesprächsvermerk vom 24.09.2001). Die von ihr für vorzugswürdig gehaltene Verwendung sog. austenitischer Stähle statt Gusseisen für Transport- und Zwischenlagerbehälter entspricht nicht dem Stand von Wissenschaft und Technik. Es ist nicht dargetan, warum gusseiserne Behälter auch unter Unfallbedingungen nicht ausreichend Strahlung zurückhalten.

Die gefahrtgutrechtlichen Regelungen gewährleisten den Schutz für Personen, Eigentum und Umwelt, ohne Streckenanlieger oder deren Eigentum herauszuheben. Die einzige Personengruppe, zu deren Schutz detaillierte (Überwachungs-)Regelungen getroffen werden, ist die der berufsbedingt einer von Beförderungsaktivitäten herrührenden Strahlung Exponierten (vgl. RID bzw. ADR Nr. 1.7.2.4), zu denen die Klägerin nicht gehört. Zugleich bestimmen die Normen des Gefahrtgutrechts das „an sich Zumutbare“ der Lebensverhältnisse i.S.d. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 22.10.1982 - BVerwG 7 C 50.78 -, a.a.O.).

Die zur Begründung einer Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO notwendigen Voraussetzungen einer engeren räumlichen und zeitlichen Beziehung der Klägerin zu den transportierten HAW-Glaskokillenbehältern sind hier nicht erfüllt.

Eine räumliche Beziehung wird zwar dadurch vermittelt, dass die Klägerin in etwa 26 m Entfernung zu einer Straße wohnt, die auch für den Transport gefährlicher Güter gewidmet ist, und auf der etwa einmal jährlich bis zu 12 HAW-Glaskokillenbehälter transportiert werden. Die zur Vorsorge gegen Schäden durch die Beförderung der Kernbrennstoffe einzuhaltenden Vorschriften der ADR, dass die höchstzulässige Dosisleistung an der Außenfläche des Versandstücks und des Transportfahrzeuges 2 mSv/h und in einem Abstand von zwei Metern von der Außenfläche des Transportfahrzeuges 0,1 mSv/h nicht überschreiten darf (Nr. 2.2.7.8.2 und Abschnitt 7.5.11 CV 33 (3.3) c) und (3.5) b) und c) der ADR), und der auf Oberflächenkontaminationen des Behälters bezogene Grenzwert von 4 Bq/cm<sup>2</sup> für Beta- und Gammastrahler sowie für Alphastrahler niedriger Toxizität und 0,4 Bq/cm<sup>2</sup> für andere Alphastrahler (Nr. 4.1.9.1.2 der ADR) ermöglichen es jedoch nicht, einen abgrenzbaren Kreis der Betroffenen und die Klägerin zu einem

solchen Kreis zugehörig zu bestimmen. Die Vorstellung, es könne ein „Korridor“ entlang der Transportstrecke bestimmt werden, verkennt, dass es grundsätzlich eine Vielzahl von Transportstrecken gibt, auf denen von einer Genehmigung nach § 4 AtG Gebrauch gemacht werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass § 4 AtG die Rechtsgrundlage für eine Fülle unterschiedlicher Transporte radioaktiver Stoffe im Versorgungs- und Entsorgungssektor von kerntechnischen Anlagen wie Kraftwerke, Zwischenlager, Produktionsanlagen und Forschungseinrichtungen ist. König (Transportminimierung, Transportsicherheit und Zwischenlagerung in: Koch/Roßnagel, 10. Deutsches Atomrechtssymposium, S. 287 ff.) gibt als Zahlen 445.000 Transporte radioaktiver Stoffe jährlich an, wobei der weit überwiegende Teil von 435.000 für Mess- und Forschungszwecke sowie für medizinische Anwendungen anfällt. Transporte abgebrannter Brennelemente machten seinerzeit (der Vortrag wurde 1999 gehalten) 0,02 % aller Transporte aus. HAW-Glaskokillen sind nicht mehr als einmal jährlich transportiert worden (a.a.O., S. 289). Seither hat mit der Einrichtung der Standortzwischenlager die Zahl der Transporte abgebrannter Brennelemente abgenommen. Zwar sind nicht alle Transporte gemäß § 4 AtG genehmigungspflichtig, aber soweit die Beförderung radioaktiver Stoffe nach §§ 16–18 StrlSchV zu genehmigen ist, entsprechen die Genehmigungsveroraussetzungen des § 18 Abs. 1 Nr. 3 und 5 StrlSchV denen des § 4 Abs. 2 Nr. 3 und 5 AtG. Genehmigungspflichtige Beförderungsvorgänge sind mithin im gesamten öffentlichen Schienen-, Straßen- und Binnenwassernetz möglich. Vor diesem Hintergrund ist nicht ein abgrenzbarer und individualisierbarer Personenkreis potenziell von Transporten auf der Grundlage des § 4 AtG betroffen.

Dass das Grundstück der Klägerin bei der bislang für Transporte in das Transportbehälterlager Gorleben gewählten Art und Wegstrecke der Beförderung (Straßentransport von Dannenberg) tatsächlich stets an der Transportstrecke lag, ist für die Frage, ob sich abstrakt aus der Norm des § 4 Abs. 2 Nrn. 3 und 5 AtG ein Kreis von Betroffenen bestimmen lässt, unerheblich. Die Norm verlangt eine Festlegung der Transportstrecke nicht, entsprechend hält die angefochtene Genehmigung Grenzübergang, Umschlagort und Fahrtstrecke sowie Fahrzeit offen. Auch dass § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG hinsichtlich der Wahl der Art des Beförderung, der Zeit und des Transportweges ausdrücklich (nur) öffentliche Interessen in den Blick nimmt, spricht gegen eine Heraushebung der Anlieger gegenüber der Allgemeinheit. Nicht zuletzt ist die Bestimmung eines „Korridors“ nicht möglich, weil sich ein Transport nicht mit einer bestimmten Geschwindigkeit bewegt, der „Einwirkungsbereich des Genehmigungsgegenstandes“ aber nur über die Einwirkzeit und damit abhängig zur Geschwindigkeit bestimmt werden kann.

In zeitlicher Hinsicht ist ein dynamischer Beförderungsvorgang mit einer ortsfesten Anlage, in deren Einwirkungsraum Grundstücke ständig belegen sind, nicht vergleichbar. Hierzu hat Dr. Wallenfang, GNS, für die Beigeladene Messungen der BI Lüchow-Dannenberg mitgeteilt, dass die Dauer der Vorbeifahrt eines Transports mit sechs Behältern etwa 250 Sekunden dauert, für einen Transport mit zwölf Behältern sei abdeckend eine Zeit von 600 Sekunden anzusetzen. Die mangelnde Vergleichbarkeit zeigt auch der von der Beklagten mitgeteilte Inhalt eines Berichts der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) aus dem Jahr 2000. Danach sollte die beförderungsbedingt zu erwartende maximale jährliche Strahlenexposition der Anwohner der Hauptanfahrtsstraßen bei normalen Beförderungsbedingungen und dem damals für die Jahre 2000 bis 2010 prognostizierten Beförderungsaufkommen je nach angenommenem Abstand von der Transportstrecke (5 - 20 m) etwa 0,008 bis 0,0056 mSv/a und für die unmittelbaren Anlieger der potentiellen Umschlagplätze in Dannenberg-Ost und Ahrendsee etwa 0,005 bis 0,006 mSv/a betragen. Dabei wurde angenommen, dass die Anwohner der Strahlung aller angelieferten Abfall- und Brennelementebehälter während der Passage bzw. zufälliger verkehrsbedingter Haltezeiten der Transportfahrzeuge auf dem Beförderungswege ausgesetzt sind. Dieser Bericht betrachtete jedoch auch die Transporte abgebrannter Brennelemente von Kernkraftwerken

nach Gorleben, die mit Inbetriebnahme der Standort-Zwischenlager vollständig entfallen sind. Bestätigt wird dies durch den von der Beigeladenen vorgelegten Vermerk von Dr. Wallenfang, GNS, wonach unter mehrfach konservativen Annahmen im Abstand von 8 m eine Gesamtdosis von 0,083 mSv errechnet wird. Die der Berechnung beigegebenen Schaubilder zeigen, dass die Belastung im Abstand von mehr als 25 m von der Fahrzeugoberfläche nochmals deutlich sinkt. Daraus schließt der Senat, dass die von der 26 m von der Transportstrecke entfernt wohnende Klägerin eine Strahlenexposition zu erwarten hat, die selbst dann weit unterhalb der regionalen Schwankungsbreite der natürlichen Strahlenexposition (in der Bundesrepublik im Mittel etwa 2,4 mSv/a) und auch unterhalb des von ihr verlangten (dem nicht anwendbaren § 47 StrlSchV entnommenen) Werts von 0,3 mSv/a liegt, wenn es aufgrund ortsüblicher Störungen zu einem vorübergehenden Stillstand des Transports kommen sollte.

Wenn auch die Einhaltung der festgesetzten Grenzwerte im Nahbereich des Transportbehälters die Klägerin zwar mittelbar und faktisch schützt, bleibt sie wegen der nicht bestimmbaren Vielzahl von Personen und Eigentum, die potentiell durch Auswirkungen der Beförderung von Kernbrennstoffen betroffen sind, durch die Genehmigungsnorm lediglich als Teil der Allgemeinheit geschützt. Mangels eines durch die Norm vorgegebenen „Entscheidungsprogramms“ hat das BfS für die Beklagte bei der Beförderungsgenehmigung nach § 4 AtG Interessen der Streckenanlieger nicht gesondert zu prüfen, so dass ein gerichtlich geltend zu machendes Kontrollrecht nicht abzuleiten ist. Ein solches Kontrollrecht lässt sich auch nicht durch eine aus Art. 19 Abs. 4 GG gewonnene Auslegungsregel begründen, da die Beförderungsgenehmigung einem Dritten erteilt wird, dessen Rechtsposition ebenfalls schutzbedürftig ist (vgl. zum Gerichtsschutz in mehrpoligen Verhältnissen Schmidt-Abmann in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 3 f., 22, 121, 141 und 144). Auch aus den von der Klägerin zur Begründung einer Klagebefugnis angeführten Zielsetzungen der Richtlinie 96/29/EURATOM (v. 13.05.1996, ABIEG 1996 Nr. L 159/1 v. 29.06.1996) und des § 1 Nr. 2 AtG, wonach Zweck der jeweiligen Regelungen sei, die Bevölkerung bzw. Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren ionisierender Strahlung bzw. der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung zu schützen, lässt sich eine Klagebefugnis Einzelner nicht ableiten, da solchen Programmsätzen ein konkreter sachlicher Regelungsgehalt fehlt. Beispielsweise enthält § 1 Abs. 1 BImSchG ebenfalls das Programm, Menschen und andere Rechtsgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen, gleichwohl sind nicht alle im BImSchG enthaltenen Pflichten drittschützend (vgl. – ebenfalls beispielhaft dazu – Jarass, BImSchG, 8. Aufl., § 6 Rn. 67 f.; Drittschutz aus § 1 Nr. 2 AtG verneinend: BVerwG, Urt. v. 22.01.1997 - 11 C 7.95 -, KW Obrigkeit, BVerwGE 104, 36 (48 f.)). So hat das Bundesverwaltungsgericht z.B. das der Genehmigungsbehörde gemäß § 7 Abs. 2 AtG eingeräumte Ermessen als nicht drittschützend angesehen (BVerwG, Urt. v. 19.12.1985 - 7 C 65.82 -, Why!, BVerwGE 72, 300 (318) = juris-Rn. 40, dort allerdings mit Schreibfehler Abs. 1 statt Abs. 2).

Eine Klagebefugnis ist aus der Richtlinie 96/29/EURATOM auch deshalb nicht abzuleiten, weil sie durch das „Gesetz zur Änderung atomrechtlicher Vorschriften für die Umsetzung von EURATOM-Richtlinien zum Strahlenschutz“ (v. 03.05.2000, BGBl. I S. 636) in nationales

Recht umgesetzt worden ist. Da mit der Begrenzung der Dosisleistung an der Oberfläche und im Nahbereich eines Versandstücks nach den Gefahrgutverordnungen Eisenbahn und Straße sichergestellt ist, dass auch das Umfeld des Transports vor den Gefahren ionisierender Strahlung geschützt ist, fehlt es zudem an einer Rechtsschutzlücke, die die direkte Anwendung europarechtlicher Regelungen erst ermöglichen würde.

2.2 Die Alternative des 2. Halbsatzes des § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG („oder, soweit solche Vorschriften fehlen, auf andere Weise die nach dem Stand von Sicherheit und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Beförderung von Kernbrennstoffen ge-

troffen ist“) ist nicht einschlägig, weil es sowohl für den Eisenbahn – wie den Straßentransport Rechtsvorschriften i.S.d. § 4 Abs. 2 Nr. 3 1. Halbsatz AtG gibt, die die erforderliche Vorsorge bei der Prüfung im Rahmen des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 1. Alternative AtG gewährleisten. Insbesondere ist mit der Begrenzung der Dosisleistung an der Oberfläche und im Nahbereich eines Versandstücks nach den Gefahrgutverordnungen Eisenbahn und Straße sichergestellt, dass es zu einer erheblichen Strahlenexposition im weiteren Umfeld des Transports nicht kommt, so dass der Gesetz- und Verordnungsgeber von der Festsetzung spezieller Dosisgrenzwerte für die Bevölkerung hat absehen können. Hinsichtlich des Strahlenschutzes bei der Beförderung von Kernbrennstoffen ist der Verweis auf die gefahrgutrechtlichen Regelungen eine abschließende gesetzgeberische Entscheidung.

Eine drittschützende Wirkung des hier anzuwendenden § 4 Abs. 2 Nr. 3 1. Halbsatz AtG kann deswegen nicht mit dem Argument eines parallelen Wortlauts zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 sowie § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG und der hierzu ergangenen, Drittschutz für Anwohner bejahenden Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.12.1980 - 7 C 84.78 -, BVerwG, B. v. 05.01.2005 - 7 B 135.04 -, BVerwG, Urt. v. 10.04.2008 - 7 C 39.07 -, Nds.OVG, Urt. v. 23.06.2010 - 7 KS 215/03 -, jeweils a.a.O.) begründet werden. Zwar ist davon auszugehen, dass das von den in § 4 Abs. 2 Nr. 3 1. Halbsatz AtG in Bezug genommenen Vorschriften zu gewährleistende Schutzniveau dem entspricht, das in § 4 Abs. 2 Nr. 3 2. Halbsatz AtG gefordert wird und hinsichtlich dessen die zu den parallel formulierten § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG ergangene Rechtsprechung herangezogen werden kann, die aber – wie bereits dargestellt – den Drittschutz aus den auf Referenzpersonen abstellenden Vorschriften der Strahlenschutzverordnung ableitet.

Auf § 46 StrlSchV kann sich die Klägerin jedoch nicht berufen. Die Schutzvorschriften der Strahlenschutzverordnung beziehen sich nicht auf die Beförderung von radioaktiven Stoffen. Dies ergibt sich bereits aus § 12 Abs. 1 Satz 2 AtG. Nach dieser Vorschrift gilt die Rechtsverordnungsmächtigung des § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 7 AtG entsprechend für die Beförderung radioaktiver Stoffe, soweit es sich um die Erreichung der in § 1 Nr. 1, 3 und 4 genannten Zwecke und um Regelungen über die Deckungsvorsorge handelt. Nicht in Bezug genommen ist hingegen § 1 Nr. 2 AtG, der den Schutz von Leben, Gesundheit und Sachgütern vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen betrifft. Hieraus folgt, dass – bezogen auf Beförderungsvorgänge – der Erlass von Schutzvorschriften im Sinne des § 1 Nr. 2 AtG nur auf der Grundlage von § 3 des Gefahrgutbeförderungsgesetzes möglich ist, aber nicht auf der Grundlage von § 12 Abs. 1 AtG (vgl. auch die amtliche Begründung zum dritten Teil der Strahlenschutzverordnung 1989, abgedr. bei Kramer/Zerlett, Strahlenschutzverordnung, 3. Aufl. 1990, S. 102; die Rechtslage ist insoweit unverändert geblieben).

Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang auf „Störfallplanungsgrenzwerte der StrlSchV“ (gemeint wohl §§ 49, 50 StrlSchV) verweist, die bei einem „schweren Unfall“ überschritten würden, sind diese schon deshalb nicht anwendbar, weil es sich bei dem Transport weder um eine Anlage i.S.d. § 3 Abs. 2 Nr. 5 StrlSchV handelt, noch die Definition des Störfalls gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 28 StrlSchV erfüllt wäre. Der Störfallbegriff bezieht sich allein auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 und § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG (vgl. hierzu Nds.OVG, Urt. v. 08.03.2006 - 7 KS 128/02 -, Schacht Konrad, UA S. 80). § 50 Abs. 5 StrlSchV schließt die Anwendung der in Abs. 1 in Bezug genommenen Werte auf Güter, die als gefährliche Güter nach § 2 des Gefahrgutbeförderungsgesetzes befördert werden, aus.

2.3 Nach § 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG ist Voraussetzung für das Erteilen einer Beförderungsgenehmigung, dass der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist. Die wortgleichen Regelungen für ortsfeste Anlagen sieht die Rechtsprechung als drittschützend an, soweit solche Ereignisse nicht dem Restrisiko zugeordnet werden dürfen (zu § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG: BVerwG, Urt. v. 19.01.1989 -- 7 C 31.87 -, Werkschutz,

BVerwGE 81, 185 (192); zu § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG: BVerwG, Urt. v. 10.04.2008 - 7 C 39.07 -, Brunsbüttel, a.a.O., S. 140). Dies ist aber nicht auf Genehmigungen nach § 4 AtG übertragbar. SEWD ist bei ortsfesten Anlagen eine weitere Möglichkeit, dem Gefährpotential dieser Anlage ausgesetzt zu sein (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.01.1989 - 7 C 31.87 -, Werkschutz, BVerwGE 81, 185 (191 f.)), so dass die Rechtsprechung insoweit die Rügebefugnis der Betroffenen erweitert hat, nicht hingegen den Kreis der Drittschutzberechtigten.

Die sicherheitstechnischen Anforderungen an Behälter und Inventar gehören auch im Hinblick auf SEWD nicht zum „Entscheidungsprogramm“ des BfS bei Erteilung der Beförderungsgenehmigung, weil sie abschließend in der Versandstückmusterzulassung geregelt sind. Indiz dafür ist, dass in der seit dem 01. Januar 2009 geltenden Fassung der ADR (Anlage Band 1 zum BGBl. II Nr. 13 vom 21.04.2009) nunmehr in Kapitel 1.10 Vorschriften für die Sicherung eingefügt sind. In diesem Kapitel sind unter „Sicherung“ die Maßnahmen oder Vorkehrungen zu verstehen, die zu treffen sind, um den Diebstahl oder den Missbrauch gefährlicher Güter, durch den Personen, Güter oder die Umwelt gefährdet werden können, zu minimieren. Nr. 1.10.3.1 definiert dabei gefährliche Güter mit hohem Gefahrenpotential als solche, bei denen die Möglichkeit eines Missbrauchs zu terroristischen Zwecken und damit die Gefahr schwerwiegender Folgen, wie Verlust zahlreicher Menschenleben und massive Zerstörungen, besteht. Des Weiteren ist Nr. 1.7.1 der ADR um eine Bemerkung ergänzt worden, die im Hinblick auf Unfälle oder Zwischenfälle bei der Beförderung radioaktiver Stoffe festgelegte Notfallvorschriften verbindlich macht und hierzu auf die IAEO-Empfehlungen „Planning and Preparing for Emergency Response to Transport Accidents Involving Radioactive Material“ verweist, die im Jahr 2002 veröffentlicht worden sind. Obwohl die gefahrgutrechtlichen Vorschriften damit die Gefahr von SEWD ausdrücklich in den Blick genommen haben, sind die sicherheitstechnischen Anforderungen an Behälter und Inventar nicht verändert worden; stattdessen sind die Anforderungen an die Sicherung während der Transportdurchführung und an das Transportpersonal erhöht worden. Gleiches gilt für die ab 01. Januar 2011 geltende Fassung der ADR (BGBl. II 2010 Anlagenband 1).

Auch hinsichtlich SEWD lässt sich ein Drittschutz nicht aus den Regelungen der Strahlenschutzverordnung ableiten. Abgesehen davon, dass die Schutzvorschriften der Strahlenschutzverordnung sich nicht auf die Beförderung von radioaktiven Stoffen beziehen (s.o.), gelten die Störfallplanungswerte des § 49 StrlSchV für SEWD ohnehin nicht, wie sich aus der Definition des Störfalls in § 3 Abs. 2 Nr. 28 StrlSchV und der Anknüpfung des § 49 StrlSchV an die Störfall-Leitlinien sowie aus der Tatsache ergibt, dass terroristische Anschläge nicht allein dem Betriebsrisiko zuzurechnen sind, sondern maßgebend durch zielgerichtetes und schwer berechenbares Verhalten von Terroristen bestimmt werden (vgl. im Einzelnen dazu BVerwG, Urteil v. 10.04.2008 - 7 C 39.07 -, BVerwGE 131, 129 (141), Rn. 26 f.; Nds.OVG, Urt. v. 23.06.2010 - 7 KS 215/03 -, DVBl. 2011, 115).

Die räumliche und zeitliche Beziehung der Klägerin zum genehmigten Transport ist im Hinblick auf SEWD nicht anders zu beurteilen als bei § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG. Auch hier lässt sich wegen der nicht näher bestimmten Transportstrecken und der geringen Zeitdauer, in der die Klägerin dem vorbeifahrenden Transport ausgesetzt ist, eine drittschützende Funktion aus § 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG nicht ableiten. Ist die Klägerin nicht anders als die Allgemeinheit von dem Risiko einer SEWD anlässlich einer atomrechtlichen Beförderung betroffen, wird ihr ein über das allgemeine Lebensrisiko hinausgehendes Opfer nicht abverlangt.

Das Bundesverfassungsgericht (B. v. 21.01.2009 - 1 BvR 2524/06 -, a.a.O., Beschlussabdruck S. 15) vermisst in diesem Zusammenhang eine Risikoermittlung und -bewertung seitens des Senats, die ihm wegen der Einschätzungsprärogative der Beklagten allerdings nicht zusteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.01.1989 - 7 C 31.87 -, Werkschutz, BVerwGE 81, 185 (192); Urt. v. 14.01.1998 - 11 C 11.96 -, BVerwGE 106, 115 (121); Urt. v. 10.04.2008 - 7 C 39.07 -, Bruns-

büttel, BVerwGE 131, 129 (140)). Die Beklagte hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass das trotz staatlicher Schutzmaßnahmen verbleibende Risiko eines gleichwohl „erfolgreichen“ Terrorangriffs eines sei, das jeder zu tragen habe. Das Risiko sei in der Nähe der Transportstrecke für radioaktive Stoffe nicht konkretisierbar höher als an einem beliebigen anderen Ort. Es sei unvermeidlich und deshalb zwangsläufig zumutbar. Eher sei das Gegenteil der Fall: in keiner anderen Gefahrgutklasse würden vergleichbar hohe Anforderungen an die Unfallsicherheit der Verpackung gestellt und der Transport nach einem vergleichbaren integrierten Sicherungs- und Schutzkonzept gesichert. Das BfS lehnt es aus Geheimschutzgründen ab, sich dazu zu äußern, ob und welche SEWD-Szenarien nach den Lastannahmen zu unterstellen sind. Der Senat braucht nicht zu prüfen, ob diese Risikoeinschätzung der Beklagten auf einer ausreichenden Datenbasis beruht oder ob das konkret angeordnete integrierte Sicherungs- und Schutzkonzept dem Stand von Wissenschaft und Technik zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung entspricht (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.04.2008 - 7 C 39.07 -, Brunsbüttel, BVerwGE 131, 129 (147)), denn mangels eines aus § 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG ableitbaren Drittschutzes kann die Klägerin dies nicht zur gerichtlichen Prüfung stellen.

2.4 Eine Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO ist auch nicht aus den Grundrechten der Klägerin gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 GG herzuleiten. Hinsichtlich eines drittschutzbegründenden Rückgriffs auf Grundrechte hat bereits das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass dem Gesetzgeber bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflichten im hier relevanten Regelungsbereich ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zukommt, der auch Raum lässt, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen. Daher kommt ein unmittelbar aus den Grundrechten herzuleitendes einklagbares Recht nur dann in Betracht, wenn die staatlichen Organe gänzlich untätig geblieben sind oder wenn offensichtlich ist, dass die getroffenen Maßnahmen völlig ungeeignet oder unzulänglich sind. Trifft der Gesetzgeber dagegen – wie hier – in Erfüllung seiner Schutzpflicht Regelungen und setzt damit Schutzmaßstäbe unter Berücksichtigung des Stands von Wissenschaft und Technik, konkretisieren diese den Grundrechtsschutz (vgl. BVerfG, B. v. 26.01.1988 - 1 BvR 1561/82 -, Zwischenlager Gorleben, BVerfGE 77, 381 (404)) und schließen eine unmittelbare Berufung auf die zugrunde liegenden Grundrechtsnormen unter Umgehung des einfachen Rechts aus.

Wegen der Begrenzung der Dosisleistung an der Oberfläche und im Nahbereich eines Versandstücks fehlt es weder an einem Schutzkonzept noch ist dieses im Hinblick auf die Klägerin defizitär. Ihre Grundrechte auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und auf Schutz ihres Eigentums gemäß Art. 14 GG werden durch die Dosisleistungsbegrenzung in den gefahrgutrechtlichen Vorschriften als Reflex (mit)geschützt. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass das mit jeweils Nr. 2.2.7.8.2 und Abschnitt 7.5.11 CV 33 (3.3) c) und (3.5) b) und c) sowie Nr. 4.1.9.1.2 der RID bzw. ADR verfolgte Schutzkonzept zu einem für Streckenanlieger gegenüber anderen atom- und strahlenschutzrechtlichen Vorschriften abweichenden Schutzniveau führt.

Gleiches gilt für die nach § 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG zu treffenden Vorkehrungen zum Schutz gegen SEWD. Dieser Schutz kann nur durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen des Staates und der Beförderer nach einem integrierten Sicherungs- und Schutzkonzept gewährleistet werden. Konkretisiert haben die zuständigen staatlichen Stellen dieses Konzept in der (inhaltlich nicht veröffentlichten) SEWD-Richtlinie = Richtlinie für den Schutz von radioaktiven Stoffen gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter bei der Beförderung - VS-NfD (zum Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung: v. 20.11.1997, GMBI. 1998, 39, derzeit: v. 04.12.2003, GMBI. 2004, 238). Die unterstellten Einwirkungen Dritter und die dagegen zu treffenden Schutzmaßnahmen der am Transport Beteiligten und der Polizei sind nach den für den Senat nachvollziehbaren Angaben der Beklagten geheimhaltungsbedürftig, um die Effizienz der Maßnahmen und damit die Effizienz des

Grundrechtsschutzes nicht zu beeinträchtigen. Die bisherigen Gerichtsverfahren zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen haben gezeigt, dass die Erörterung solcher Szenarien dazu führt, dass Angaben, die von potentiellen Tätern zur Vorbereitung eines Angriffs auf kerntechnische Einrichtungen verwendet werden können, in öffentlichen Gerichtsverfahren diskutiert und als Bestandteil der Urteilsbegründungen öffentlich zugänglich werden. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit solcher Unterlagen hat das Bundesverwaltungsgericht in Verfahren nach § 99 VwGO bestätigt (BVerwG, B.e v. 20.09.2010 - 20 F 9.10 -, NVwZ-RR 2011, 135 und - 20 F 7.10 -, juris).

Um festzustellen, dass die staatlichen Organe nicht gänzlich untätig geblieben sind, bedarf es nicht einer Offenlegung der von der Beklagten als geheimhaltungsbedürftig gekennzeichneten Regelungen; die Präsenz der Sicherungskräfte zwischen Lüneburg und dem Transportbehälterlager in Gorleben vor und während des Transports ist offenkundig. Auch ist nicht offensichtlich, dass die getroffenen Maßnahmen völlig ungeeignet oder unzulänglich sind. Anlass, die Kompetenz der für die Sicherheit der zur Kriminalitäts- und Terrorabwehr zuständigen Behörden für eine fachkundige prognostische Einschätzung über mögliche

Gefährdungen, voraussichtliche Täter und voraussichtliches Tatverhalten zu bezweifeln, besteht nicht.

2.5 Die von der Klägerin angeführte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gibt dem Senat keinen Anlass, § 4 Abs. 2 Nrn. 3 oder 5 AtG trotz der vorgenannten Gründe eine drittschützende Wirkung beizumessen, weil die entschiedenen Sachverhalte oder die anzuwendenden Normen nicht vergleichbar sind.

- Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Mai 1997 (- 11 C 1.96 -, Morsleben, BVerwGE 105, 6) zu § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG behandelt den Anspruch auf eine fehlerfreie Ermessensentscheidung (vgl. a.a.O., juris-Rn. 32); die Genehmigung nach § 4 AtG ist jedoch eine gebundene Entscheidung, die der Beklagten ein Ermessen nicht eröffnet.

- Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Januar 1989 (- 7 C 31.87 -, Werkschutz, BVerwGE 81, 185 (192)) bejaht nicht Drittschutz vor Terror- und Sabotageakten beim Transport gefährlicher Güter, sondern meint die durch solche Transporte auf eine ortsfesten Anlage gegebenenfalls einwirkende und in Folge dann von der Anlage ausgehende Gefahr, die ein nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG zu betrachtendes Szenario sein kann.

- Auch in seinem Urteil vom 15. Juli 1987 (- 4 C 56.83 -, BVerwGE 78, 40 (43)) hat das Bundesverwaltungsgericht daran festgehalten, dass individualisierende Merkmale einen Personenkreis von der Allgemeinheit unterscheiden müssen. Dass der Kreis derer, auf deren Belange bei wasserrechtlichen Erlaubnissen Rücksicht zu nehmen ist, größer und nicht „eindeutig räumlich abgrenzbar“ ist, liegt an den Vorschriften des WHG, die – wie das Bundesverwaltungsgericht im Einzelnen herausgearbeitet hat – den Nutzen Einzelner ausdrücklich in den Blick nehmen. Hinzu kommt, dass die Genehmigung nach § 4 AtG eine gebundene Entscheidung ist, während das WHG keine Ansprüche auf Benutzungen i.S.d. § 3 WHG gewährt, sondern diese nur aufgrund einer im Ermessen der Behörde stehenden Zulassung erlaubt sind (vgl. BVerwG, a.a.O., S. 44).

- Ähnliches gilt auch für die von der Klägerin angeführten Entscheidungen zur Anfechtbarkeit von Verkehrszeichen (BVerwG, Urt. v. 27.01.1993 - 11 C 35.92 -, BVerwGE 92, 32; Urt. v. 14.12.1994 - 11 C 25.93 -, BVerwGE 97, 214). Diese sind nach Ermessen anzuordnen, in dessen Ausübung auch die Interessen von Anwohnern und Verkehrsteilnehmern abzuwägen sind (a.a.O., BVerwGE 92, 32 (35)).

- Auch die sog. Außenstarterlaubnis gemäß § 25 LuftVG (die Klägerin bezieht sich insoweit auf BVerwG, Urt. v. 12.10.2006 - 4 C 12.04 -, Buchholz 310 § 113 Abs. 1 VwGO Nr. 23) steht im Ermessen der Luftfahrtbehörde.

## 12. Normenkontrolle gegen Windeignungsflächen im Flächennutzungsplan

*BauGB § 5 Abs. 2b; BauGB § 35 Abs. 1 Nr. 5; BauGB § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5; BauGB § 35 Abs. 3 Satz 3; VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 1; VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1; VwGO § 47 Abs. 6*

**1. Die abstrakte Normenkontrolle gegen die Festsetzung von Windnutzungsflächen im Flächennutzungsplan ist nur statthaft, wenn damit die Konzentrationswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB hervorgerufen wird.**

**2. Die Flächennutzungsplanung kann sich auch im Rahmen der Ausweisung von Windeignungsflächen auf die bloße Positivdarstellung ohne Konzentrationswirkung beschränken. Ob das der Fall ist, beurteilt sich nach dem anhand der Aufstellungsvorgänge auslegbaren Willen des Plangebers. Dem Umstand, dass dieser kein schlüssiges Plankonzept für seinen gesamten Außenbereich vorlegt, kann insoweit indizielle Wirkung zukommen.**

*(Leitsätze der Redaktion)*

*OVG Schleswig, B. v. 20.04.2011 - 1 MR 1/11 -*

### Gründe:

Der Antrag der Antragstellerin, mit der sie sich der Sache nach in erster Linie gegen die Darstellungen der 14. Änderung des Flächennutzungsplans der Antragsgegnerin für den Teilgeltungsbereich 1 wendet – durch die dort vorgesehenen (und inzwischen genehmigten) vier Windkraftanlagen sieht sie ihr gegenüber das Gebot der Rücksichtnahme verletzt, sieht darin eine erhebliche Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes und von denkmalpflegerischen Belangen sowie einen Verstoß gegen natur- und artenschutzrechtliche Vorschriften –, ist insoweit unstatthaft. Darstellungen in einem Flächennutzungsplan unterliegen in entsprechender Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nur dann der Normenkontrolle und der vorgelagerten Kontrolle nach § 47 Abs. 6 VwGO, wenn sie die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auslösen, d.h. die auf der Ebene der Vorhabenzulassung verbindliche Außenwirkung entfaltende Ausschlusswirkung für andere Teile des Gemeindegebiets (BVerwG, Urt. v. 26.04.2007 - 4 CN 3.06 -, BRS 71 Nr. 33). Das ist hier nicht der Fall. Die Auffassung der Antragstellerin, eine Darstellung, wie sie hier für den Teilgeltungsbereich 1 getroffen worden ist – Fläche für die Landwirtschaft mit der Zusatznutzung „Errichtung von Windkraftanlagen“ –, löse stets „von Gesetzes wegen“ die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB aus, ist nicht richtig. Wird als Rechtsgrundlage für eine solche Darstellung – wie hier – nicht ausdrücklich § 5 Abs. 2 b BauGB genannt, der die Aufstellung von Teilflächennutzungsplänen gerade für Darstellungen des Flächennutzungsplans mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB zulässt, kann damit die Gemeinde zweierlei Planungsmöglichkeiten verfolgen: Sie kann zum einen damit lediglich – wie normalerweise – eine Fläche bezeichnen, auf der nach ihren planerischen Vorstellungen eine bestimmte Nutzung (hier: die Errichtung von Windkraftanlagen) und eben keine andere Nutzung (hier: außer der landwirtschaftlichen Nutzung) zulässig sein soll. In diesem Falle beschränkt sich die Wirkung dieser Darstellung bei privilegierten Vorhaben – wie Windkraftanlagen (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) – darauf, dass der Flächennutzungsplan der Zulassung des Vorhabens nicht „entgegensteht“ (§ 35 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB). Zum anderen kann die Gemeinde damit bezwecken, eine sog. Windkraftkonzentrationszone auszuweisen, d.h. den Standort zu kennzeichnen, auf dem im Gemeindegebiet zukünftig nur noch Windkraftnutzung stattfinden soll (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.05.1978 - 4 C 57.84 -, BRS 47 Nr. 5, u. v. 04.05.1988 - 4 C 22.87 -, BRS 48 Nr. 1). Nur im letzteren Fall löst die Darstellung die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB aus. Welche dieser planerischen Möglichkeiten oder Alternativen die Gemeinde gewollt hat, ist im Zweifel der Begründung und den weiteren Vor-