

## 7 LB 58/09

OVG Lüneburg  
Urteil vom 30.08.2011

Vorinstanz  
1 A 231/03  
VG Braunschweig  
Urteil vom 15.10.2004

### Kein Klagerecht Dritter gegen Kernbrennstoff-Transporte

Rechtsquellen	Fundstellen	Suchworte
ADR		Beförderung von Kernbrennstoffen
AtG 4 II Nr 3		Beförderungsgenehmigung
AtG 4 II Nr 5		CASTOR
COTIF		Drittschutz im Atomrecht
GG 19 IV 1		Fortsetzungsfeststellungsinteresse
GGBefG		Gefahrgut
GGVSE		Gefahrguttransport
GGVSEB		IAEO-Empfehlungen
IAEA Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material Richtlinie 96/29/EURATOM		Klagebefugnis
RID		SEWD
StrISchV		Strahlenschutz
VwGO 113 I 4		Transportbehälter
VwGO 42 II		Versandstück
		Versandstückmuster
		Wiederholungsgefahr

### Leitsatz/Leitsätze

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.

### Aus dem Entscheidungstext

#### Tatbestand

Der Kläger 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 Sicherheitskategorie 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.

Der Kläger ist Eigentümer eines von ihm bewohnten Hauses in F., einem Ortsteil von Dannenberg. Das Grundstück liegt etwa 600 m nördlich der bislang regelmäßig für den Transport genutzten Eisenbahnlinie, die Entfernung zwischen dem Wohngebäude und der Verladestelle beträgt ca. 650 m (Messung über interASL, nach Angaben des Klägers 510 m). Die Verladestelle ist ein geschlossenes Gebäude, in dem die CASTOR-Behälter von den Spezialeisenbahnwagen auf Schwerlastkraftfahrzeuge umgeschlagen werden.

Mit Schreiben vom 07. November 2003 legte der Kläger Widerspruch gegen die Transportgenehmigung ein und beantragte die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. 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 des Klägers 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 den Kläger 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 gewährleisteten die Einhaltung der einschlägigen Grenzwerte für die genehmigten Transporte. Auch zu Störungen und Einwirkungen Dritter existierten umfangreiche Sicherheitsbestimmungen. 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 vom Kläger gestellten Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zurück.

Am 11. November 2003 hat der Kläger Anfechtungsklage erhoben und diese nach Beendigung des genehmigten Transports am 19. Dezember 2003 auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage umgestellt. Zur Begründung hat er im Wesentlichen vorgetragen:

Die der Beförderungsgenehmigung zugrundeliegenden Vorschriften des § 4 Abs. 2 Nrn. 3 und 5 AtG komme drittschützender Charakter zu. Dies ergebe sich bereits aus der Wortgleichheit entsprechender Regelungen in § 7 Abs. 2 oder § 6 Abs. 2 AtG, die unstreitig drittschützend seien. Während § 4 Abs. 2 Nr. 5, § 7 Abs. 2 Nr. 5 und § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG vollständig wortgleich seien, liege den Regelungen des § 4 Abs. 2 Nr. 3, § 7 Abs. 2 Nr. 3 und § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG ein einheitlicher Schutzstandard zugrunde, wenn nach allen Regelungen die erforderliche Vorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik zu gewährleisten sei. Es entspreche Sinn und Zweck des § 4 Abs. 2 AtG, dass Streckenanlieger vor den Gefahren radioaktiver Strahlen geschützt werden sollen. Der Umstand, dass Transportbehälter mobil seien, hindere nicht, dass ein abgrenzbarer Personenkreis eine engere zeitliche und räumliche Beziehung zum Genehmigungsgegenstand aufweise. Personen, die im Umkreis der Transportstrecke ihren Lebensmittelpunkt hätten oder über Grundeigentum verfügten, seien von der Allgemeinheit abgrenzbar. Aus Art. 19 Abs. 4 GG ergebe sich, dass Vorschriften im Zweifel als subjektive Rechte während ausgelegt werden sollten. Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 96/29/EURATOM sei direkt anwendbar. Auch die Vorschriften des Gefahrgutrechts dienten u.a. dem Schutz Dritter. Die Strahlenschutzverordnung - StrlSchV - erfasse auch die Beförderung, da diese genehmigungsbedürftig sei. § 49 StrlSchV sei analog anzuwenden, wenn er nicht ohnehin nichtig sei, weil er die Richtlinie 92/3/EURATOM nicht umgesetzt habe, die verbindliche Grenzwerte für die Bevölkerung vorschreibe und die - ebenso wie die Richtlinie 96/29/EURATOM - den drittschützenden Charakter in den jeweiligen Präambeln herausstrichen. Aus Gründen des

Grundrechtsschutzes müssten die Grenzwerte der §§ 45 StrlSchV a.F. und 47 StrlSchV n.F. herangezogen werden. Unabhängig davon, ob es sich um Direktstrahlung oder um Strahlung durch Ableitung radioaktiver Stoffe handele, stelle der Grenzwert von 0,3 mSv/a das nach den Maßstäben des Strahlenschutzrechtes Zulässige dar. Danach müsse er befürchten, einer gesundheitsgefährdenden Strahlenbelastung ausgesetzt zu werden. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Transportverpackung ausreichenden Strahlenschutz gewährleiste, denn es sei in der Vergangenheit zu Außenkontaminationen gekommen, die zu einer grenzwertüberschreitenden Strahlenexposition der Bevölkerung geführt hätten.

Die Klage sei auch begründet. Der CASTOR entspreche nicht den gebotenen Sicherheitsanforderungen, denn der Aufprall eines Behälters auf ein unnachgiebiges Fundament bei einem Aufprallwinkel von 17° sei nicht betrachtet worden. Wegen des Fehlens eines Stossdämpfers im Bereich der Abflachungen fehle es in diesem Bereich an einem relevanten Energieverzehr, so dass der Behälter nicht standhalte. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 seien die bisherigen Tests nicht abdeckend, weil der Beschuss eines Behälters mit einem Hohlladungsgeschoss einzubeziehen sei. Der Transportbehälter des Typs CASTOR 20/28 könne mit einer einfachen Panzerfaust zerstört werden, so dass erhebliche Mengen Radioaktivität frei würden. Außenkontaminationen würden zu Verwehungen radioaktiver Partikel und damit für den Kläger als Anlieger der Transportstrecke zu Überschreitungen der Strahlengrenzwerte führen.

Der Kläger hat beantragt,

festzustellen, dass die Genehmigung zur Beförderung von Kernbrennstoffen vom 30. April 2003/13.10.2003 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 10. November 2003 rechtswidrig war.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat die Klage wegen fehlender Klagebefugnis für unzulässig gehalten. Der Kläger könne sich nicht auf eine (auch) seine Interessen schützende Rechtsvorschrift berufen. Die Genehmigungsvoraussetzungen des § 4 Abs. 2 Nr. 3 1. Alternative AtG dienten ausschließlich der Gewährleistung der Sicherheit des öffentlichen Verkehrs und damit dem Allgemeininteresse. Es fehle an einer ausreichenden Betroffenheit des Klägers, weil es sich bei dem Transport nicht um eine ortsfeste Anlage handele, wie sie Gegenstand von Genehmigungen gemäß §§ 6 oder 7 AtG seien, eine nähere Beziehung zum Transport im Moment des Vorbeifahrens genüge für eine Klagebefugnis nicht.

Die Klage sei auch unbegründet. Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung und das BfS hätten die Einhaltung der gefahrgutrechtlichen Vorschriften hinsichtlich aller als Versandstückmuster zugelassenen CASTOR-Behälter geprüft. Es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass diese einschließlich ihrer Stoßdämpfer technisch unzureichend seien. Die Anforderungen an deren Zulassung gingen aus der rechtsverbindlichen Umsetzung der IAEO-Empfehlungen hervor. Weil die mit ihnen übereinstimmten, sei der erforderliche Sicherheitsnachweis gegeben. Der Nachweis der Widerstandsfähigkeit des Behältertyps unter Unfallbedingungen sei so gewählt, dass sie zu größtmöglichen Beschädigungen führen, dies schließe auch die Untersuchung eines Falls auf die Tragzapfen auf der Seite ein, wo die

Stoßdämpfer abgeflacht seien.

Die Beigeladene hat ebenfalls beantragt,  
die Klage abzuweisen,

und den Rechtsstandpunkt der Beklagten hinsichtlich der Unzulässigkeit der Klage unterstützt. Die Gefahrgutvorschriften stellten mit ihren Grenzwerten auf die Verhältnisse unmittelbar an den Versandstücken und Fahrzeugen ab, und zwar auf einen Raum von maximal 2 m Abstand. Allenfalls in diesem Bereich ließe sich ein Schutz Dritter annehmen, nicht jedoch hinsichtlich der Anlieger der Transportstrecke. Das in § 28 StrlSchV a.F. enthaltene Strahlenminimierungsgebot vermittele keinen Drittschutz, weil es sich um Veränderungen im Bereich des von der Allgemeinheit zu tragenden Restrisikos handele. Drittschutz werde nicht durch Art. 6 der Richtlinie 96/29/EURATOM vermittelt, denn er enthalte ein allgemein gefasstes Programm in Gestalt eines Abwägungsgebots und sehe ein Ermessen des Mitgliedsstaates vor.

Mit Urteil vom 15. Oktober 2004 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Die Klage sei unzulässig, weil die der angefochtenen Genehmigung zugrunde liegenden oder sonst hier in Betracht zu ziehenden einfachgesetzlichen Vorschriften nicht drittschützend und deshalb nicht geeignet seien, dem Kläger die auch für eine Fortsetzungsfeststellungsklage notwendige Klagebefugnis zu vermitteln. In § 4 Abs. 2 Nrn. 3 und 5 AtG fehle es an individualisierenden Tatbestandsmerkmalen in Bezug auf einen abgrenzbaren Personenkreis, zumal die Transportstrecke in der Genehmigung aus Sicherheitsgründen nicht abschließend festgelegt sei. Es bestehe keine herausgehobene Betroffenheit, weil die Transporte von kurzer Dauer seien und nur in geringer Zahl stattfänden. Für den Kläger komme hinzu, dass er selbst nicht Streckenanlieger sei, weil sein Grundstück mehr als 500 m von der Transportstrecke entfernt liege.

Soweit in den einschlägigen gefahrgutrechtlichen Vorschriften die Dosisleistung an der Außenfläche eines Versandstücks und in einem Abstand von 2 m begrenzt werde, komme ihnen drittschützende Wirkung allenfalls für den Personenkreis zu, der sich innerhalb dieses Bereichs aufhalte. Weder aus den Vorschriften der Strahlenschutzverordnung noch aus der Richtlinie 96/29/EURATOM könne der Kläger eine Klagebefugnis herleiten. Gleiches gelte, soweit er sich zur Begründung einer Klagebefugnis unmittelbar auf Grundrechte berufe. Dies käme nur in Betracht, wenn der Gesetzgeber es versäumt hätte, in Erfüllung seiner Schutzpflicht durch spezielle Regelungen Schutzmaßstäbe zu setzen. Dafür fehle es angesichts der in der Strahlenschutzverordnung und den Gefahrgutvorschriften festgelegten Grenzwerte an Anhaltspunkten. Zudem sei der Kläger bei zwei Transportvorgängen im Jahr und einem Aufenthalt in mehr als 500 m Entfernung für die Dauer der Behälterumladung keiner die natürliche Strahlung signifikant überschreitenden Strahlendosis ausgesetzt. Außenkontaminationen der Behälter werde durch Abhilfemaßnahmen begegnet, zudem seien bei diesem Behälterttyp Kontaminationen noch nicht aufgetreten.

Auch im Hinblick auf Störmaßnahmen Dritter könne nicht wegen Unzulänglichkeit des staatlichen Vorsorgeprogramms auf individualschützende Grundrechtsnormen zurückgegriffen werden. Anders als bei stationären Atomanlagen könnten für den Transport von Brennelementen ein Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter nicht verlangt werden, weil sich ein solcher Schutz wegen der Ortsungebundenheit des zu schützenden Objekts effektiv nicht mit zumutbaren

Mitteln gewährleisten ließe. Das Gericht halte die auf der Grundlage der "Richtlinie für den Schutz von radioaktiven Stoffen gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter bei der Beförderung" getroffenen Maßnahmen für ausreichend, möglichen Störfällen zu begegnen bzw. deren Eintreten zu verhindern.

Der Ausschluss der Klagebefugnis verstoße auch nicht gegen europarechtliche Standards, zumal dem Gebot effektiven Rechtsschutzes auch dadurch Rechnung getragen werde, dass das Vorbringen des Klägers im Zusammenhang mit der Frage geprüft werde, ob ihm eine Klagebefugnis zustehe.

Der Kläger hat gegen das ihm 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 des Klägers wegen Verletzung seines 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.

Zur Begründung der Berufung trägt der Kläger im Wesentlichen vor:

Die Genehmigungsvoraussetzungen in § 4 Abs. 2 Nr. 3 und § 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG vermitteln ihm Drittschutz. Die Regelungen seien zumindest auch den Interessen der Streckenanlieger zu dienen bestimmt, auch wenn der Wortlaut beider Vorschriften eine geschützte Personengruppe nicht erwähne. Dies spreche jedoch gegen nicht eine drittschützende Qualität, denn auch die §§ 7 Abs. 2 Nr. 2, 7 Abs. 2 Nr. 5 oder 6 Abs. 2 Nr. 2 sowie 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG würden als drittschützend angesehen, ohne ausdrücklich einen besonderen, geschützten Personenkreis zu bezeichnen. Soweit die Vorschriften wortgleich seien (§§ 7 Abs. 2 Nr. 5, 6 Abs. 2 Nr. 4 sowie 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG) wäre eine unterschiedliche Drittkonzeption nicht nachvollziehbar. § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG stimme zwar nicht wörtlich mit §§ 7 Abs. 2 Nr. 3 und 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG überein, doch liege allen drei Vorschriften ein gleicher Schutzstandard zugrunde. Auch in § 4 Abs. 2 Nr. 3 2. Halbsatz AtG sei - wie in den Parallelvorschriften - die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden als übergreifender Schutzstandard definiert. Da § 4 AtG auf den Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtG bezogen sei, entspreche es Sinn und Zweck des § 4 Abs. 2 Nrn. 3 und 5 AtG, die Streckenanlieger vor den Gefahren radioaktiver Strahlung zu schützen. Die Personen, die im Umkreis der Transportstrecke ihren Lebensmittelpunkt haben oder über Grundeigentum verfügen, ließen sich von der Allgemeinheit abgrenzen, weil der Transport auf einer festgelegten Strecke stattfinde. Auf diese Weise ließen sich die Betroffenen bestimmen, bei denen eine zeitliche und räumliche Beziehung zum Genehmigungsgegenstand vorliege. Ein Streckenanlieger befinde sich - anders als ein Verkehrsteilnehmer, Passant oder Zuschauer - nicht zufällig im Einwirkungsbereich eines einzelnen Transportes, sondern habe dort seinen Lebensmittelpunkt und sehe sich wie der Kläger einer Vielzahl sich wiederholender Transportvorgänge ausgesetzt. Wegen der Nähe des Lebensmittelpunkts zur Transportstrecke habe er im Fall eines Störfalles auch mit intensiveren Folgen wie z.B. der Verseuchung des Grundeigentums oder einer Evakuierung zu rechnen. Die Transportgenehmigungen legten zwar nicht immer eine Transportstrecke abschließend fest, entscheidend sei aber, dass sie eine Konkretisierung auf eine einzige maßgebliche Route vorsähen. Im konkreten Fall führte diese Route in die Nähe seines Wohngrundstücks. Auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung sei ein effektiver Grundrechtsschutz durch ein behördliches oder gerichtliches Verfahren nicht möglich, da er weder bei der Zulassung der

Transportbehälter noch bei der Transportgenehmigung beteiligt werde.

Bei Transporten abgebrannter Brennelemente könnten in erheblichem Umfang Grenzwert überschreitende Kontaminationen an Behältern auftreten, die radiologisch relevant und im Fall der Verwehung größerer Partikel auch zu Grenzwertüberschreitungen führen könnten. Dabei sei zu berücksichtigen, dass mit bis zu 50 Transporten pro Jahr gerechnet werden müsse. Eine Überschreitung des Grenzwertes für die Direktstrahlung sowie von § 46 StrlSchVO sei deshalb durchaus möglich, so dass er den Anforderungen an die Begründung einer Klagebefugnis, wonach lediglich die Möglichkeit einer von ihm behaupteten Rechtsverletzung bestehen müsse, genüge. Auch im Fall einer Störmaßnahme, insbesondere in Form eines Beschusses des Behälters mit einer Panzerfaust, müsse er mit erheblichen Überschreitungen der einschlägigen Grenzwerte auf seinem Grundstück rechnen. Ob diese Annahme zutreffe, sei erst im Rahmen der Begründetheit der Klage näher zu prüfen.

Die Klage sei auch begründet. Der CASTOR-HAW 20/28 genüge nicht den Anforderungen der IAEA-Safety Standards Series No-St 1 Nr. 727. Es liege eine Fehlkonstruktion der Stoßdämpfer der Behälter vor, die zu einer erheblich gesteigerten Versagenswahrscheinlichkeit führe. Grenzwertüberschreitende Kontaminationen an Behältern könnten dazu führen, dass er durch Verwehungen auf sein Grundstück radiologisch belastet werde. Es fehle an dem gebotenen Schutz vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter - im Folgenden: SEWD -. Insbesondere bei einem Beschuss des Behälters mit einer panzerbrechenden Waffe müsse er mit erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen und Grenzwertüberschreitungen auf seinem Grundstück rechnen. Dieses Risiko könne nicht dem Restrisikobereich zugeordnet werden. Vorsorge sei derzeit nicht gegeben, die bisherigen Abschätzungen der Beklagten seien unzureichend, da sie auf einer veralteten Waffentechnik (Einfachhohlladungs- statt Doppelhohlladungsgeschosse) basierten.

Der Kläger beantragt,

unter Abänderung des erstinstanzlichen Urteils vom 15. Oktober 2004 festzustellen, dass die Beförderungsgenehmigung vom 30. April 2003 / 13. Oktober 2003 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 10. November 2003 rechtswidrig war.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Der Kläger sei nicht klagebefugt. § 4 AtG begründe kein subjektiv-öffentliches Recht für Bahnanlieger. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 6 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 4 sowie § 7 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 AtG sei nicht auf § 4 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 AtG zu übertragen. Die Herleitung des Drittschutzes bei § 6 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 4 sowie § 7 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 AtG beruhe nicht auf dem Wortlaut, sondern auf der Entstehungsgeschichte und dem systematischen Zusammenhang mit dem ehemals gewerbe- und heute immissionsschutzrechtlichen Anlagenzulassungsrecht. Eine Übertragung dieser Rechtsprechung werde dem Unterschied zwischen anlagen- und transportbezogenen Genehmigungen nicht gerecht. Zwar diene § 4 AtG i.V.m. den gefahrgutbeförderungsrechtlichen Vorschriften nach Sinn und Zweck der Regelung auch dem Schutz von Gesundheit und Eigentum von Nachbarn der Transportstrecke, daraus folge jedoch nicht zugleich, dass diese berechtigt seien, die Beförderungsgenehmigung gerichtlich

überprüfen zu lassen. Zwischen Anlagen- und Beförderungsgenehmigung sei auch deshalb zu differenzieren, weil das Rechtsverhältnis des Klägers zu Personen wie einem Beförderer, der die Verkehrswege benutzt, abschließend durch ortsbezogene, hier wegebezogene Regelungen des jeweiligen Verkehrsträgers (Straße, Schiene) bestimmt werde. Da auf dem betroffenen Schienenweg Gefahrguttransporte weder durch Widmung noch durch Verkehrsvorschriften beschränkt seien, habe der Kläger solche Transporte auf dieser Strecke zu dulden. Gegen den drittschützenden Charakter des § 4 AtG spreche zudem, dass die Anforderungen an Behälter und Inventar, mit denen der Schutz der Bevölkerung gewährleistet werde, bereits umfassend im Rahmen des gefahrgutbeförderungsrechtlichen Versandstückmusterzulassungsverfahrens geprüft worden seien. Wegen dieses Verweises auf die gefahrgutbeförderungsrechtlichen Regelungen sei die Prüfung der Schadensvorsorge unmittelbar im Verfahren nach § 4 AtG nach dem Stand von Wissenschaft und Technik nur vorzunehmen, wenn solche gefahrgutbeförderungsrechtlichen Regelungen fehlen. Auch insoweit unterscheide sich der Wortlaut von § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG von demjenigen der Parallelvorschriften der § 6 Abs. 2 Nr. 2 und § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG.

Gleiches gelte im Hinblick auf den Schutz gegen SEWD gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG. Insoweit seien nur noch ergänzende Maßnahmen wie die mit den Sicherheitsbehörden und der Polizei abgestimmte Durchführung der Beförderung erforderlich. Dieser systematische Zusammenhang werde durch die Vorschriften in Kapitel 1.10 des ADR 2009 über die Sicherung von Gefahrguttransporten gegen Diebstahl oder Missbrauch gefährlicher Güter bestätigt, die ebenfalls keine weiteren sicherungstechnischen Anforderungen an Behälter oder Inventar enthalten. Gegen einen besonderen Schutzanspruch der Bahnanlieger durch § 4 AtG spreche auch § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG, nach dem nur öffentliche Interessen in den Blick zu nehmen seien. Soweit trotz der Anforderungen bezüglich der Sicherheit in der gefahrgutbeförderungsrechtlichen Versandstückmusterzulassung, der Beförderungsgenehmigung nach § 4 AtG und den vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen während des Transports überhaupt noch erkennbare Risiken durch radioaktive Stoffe für den Kläger verblieben, überstiegen diese das allgemeine Lebensrisiko nicht. Die aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt des Grundrechts auf Leben und Gesundheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sich ergebende Schutzpflicht begründe dann nicht einen Anspruch der Betroffenen auf fachgerichtliche Überprüfung, wenn - wie hier - der staatliche Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit Unbeteiligter in Bezug auf den genehmigten Transportvorgang objektiv hinreichend ausgestaltet sei. Soweit der Kläger vor allem seine unzumutbare Betroffenheit im Fall besonders schwerer Unfälle geltend mache, seien solche Gefährdungen nur unter besonderen Voraussetzungen tatsächlichen Beeinträchtigungen gleichzusetzen. Eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten käme allenfalls dann in Betracht, wenn die maßgebliche Einschätzung des Unfallrisikos evident fehlerhaft wäre. Die gefahrgutbeförderungsrechtlichen Anforderungen gewährleisteten die Sicherheit von Transporten nicht nur bei normalen Beförderungsbedingungen, sondern auch bei Unfällen. Soweit der Kläger sich darauf stützt, dass die gängigen IAEO-Testverfahren lediglich 95% der möglichen Unfallszenarien abdeckten, beanspruche er sinngemäß auch Schutzmaßnahmen gegen außergewöhnliche Unfallbelastungen, die nicht nur extrem unwahrscheinlich seien, sondern denen nicht ohne weiteres eine extreme Gefährlichkeit zukomme. Es sei nicht ersichtlich, wie eine Freisetzung von 1% des Cäsium-Inventars konkret bewerkstelligt werden sollte. Nach den geheimhaltungsbedürftigen Einschätzungen und Maßnahmen zur Abwehr von SEWD sei das verbleibende Risiko des Klägers nicht höher als das anderer potentieller Terroropfer. Die Anzahl der zu erwartenden Transporte werde von ihm überschätzt, weil die dieser Annahme zugrundeliegende Schätzung die seit 2002 bestehende gesetzliche Pflicht zur Zwischenlagerung nicht berücksichtige. Bei der Risikobewertung sei auch zu berücksichtigen, dass der Kläger Risiken durch die

genehmigten Transporte wenige Stunden im Jahr zu tragen habe, während Nachbarn einer kerntechnischen Anlage den Risiken ununterbrochen ausgesetzt seien. Das durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentum des Klägers vermittele ihm aus denselben Gründen keine Klagebefugnis, zumal die mit der Nähe eines Grundstücks zu öffentlichen Verkehrsanlagen verbundenen Belastungen in aller Regel als situationsbedingt hinzunehmen seien. Die atomrechtlichen Vorschriften über Haftung und Deckungsvorsorge gewährleisten, dass der Kläger im Schadensfall zumindest Ersatz für etwaige Schäden erhalte.

Die Klage sei darüber hinaus unbegründet, denn die technischen Eigenschaften der stahlummantelten Glaskokillen und die Behälterkonstruktion als unfallsichere Typ B(U)F-Verpackung gewährleisten i.V.m. der Sicherheitsrichtlinie und der polizeilichen Sicherung im Rahmen des integrierten Sicherungs- und Schutzkonzeptes, dass es bei den unterstellten Szenarien nicht zur Freisetzung erheblicher Mengen radioaktiven Materials kommen könne. Hinsichtlich SEWD werde sie sich aus Geheimschutzgründen nicht dazu äußern, ob und welche Szenarien nach den Lastannahmen zu unterstellen seien.

Die Beigeladene beantragt,  
die Berufung zurückzuweisen.

Auch sie hält die Klage für unzulässig, weil § 4 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 AtG Streckenanliegern einen Drittschutz nicht vermittele. Anders als bei Standortzwischenlagern beurteile sich die zu treffende Vorsorge nicht nach der Strahlenschutzverordnung, sondern nach den einschlägigen gefahrgutrechtlichen Vorschriften. Während der Schutz bei stationären Anlagen durch die in den §§ 47 und 49 StrlSchV jeweils festgesetzten Dosisgrenzwerte und damit durch ein akzeptorbezogenes Jahresdosiskonzept bestimmt werde, stelle das Gefahrgutrecht abstrakt und nicht akzeptorbezogen auf die Dosisleistung unmittelbar an der Außenfläche des Transportbehälters bzw. im Abstand von 2 m zu diesem ab. Damit berücksichtigten die Vorschriften die spezifischen Besonderheiten eines mobilen Vorgangs. Der Kläger gehöre nicht zum Kreis der durch die gefahrgutrechtlichen Vorschriften geschützten Personen, da er sich nicht in einem Abstand von bis zu 2 m vom Transportbehälter aufhalte. Die Risikobetroffenheit eines einzelnen Streckenanliegers sei Rechtsreflex eines Gefahrguttransportes auf dem öffentlichen Wegenetz. Wegen der Mobilität der Emissionsquelle fehle es an einer drittschutzbegründenden Zuordnung von Emissionsquelle und potentielltem Opfer, weil es einen nach Raum und Zeit stabilen geschützten Personenkreis nicht gebe. Ein "Korridor" von betroffenen Streckenanliegern lasse sich aufgrund des Regelungsgehalts der Genehmigung nicht festlegen, da Fahrtstrecke, Fahrzeit und Umschlagsort von der Polizei abweichend festgelegt werden könnten. Terroristische Angriffe gegen Beförderungsvorgänge seien dem nicht drittschützenden Restrisiko zuzuordnen.

Die Klage sei darüber hinaus unbegründet, weil der CASTOR HAW 20/28 auch im Bereich der Stoßdämpfer nicht fehlkonstruiert sei. Bei etwaigen schweren Sabotageeingriffen könne es nicht zu erheblichen Freisetzungen von radioaktiven Stoffen aus dem stahlummantelten Versandstück kommen; der Kläger habe eine Lücke im Sicherheitskonzept nicht substantiiert geltend gemacht. Zu Außenkontaminationen mit unzulässigen Werten sei es bei der Beförderung von mit hochradioaktiven Glaskokillen beladenen Behältern nie gekommen, weil diese im Gegensatz zu Behältern mit bestrahlten Brennelementen nicht nass, sondern trocken beladen würden. Aus Vorsorgegründen seien auch die Transporte der CASTOR-Behälter mit HAW-Kokillen durch

Auflagen in der Beförderungsgenehmigung zusätzlichen Anforderungen zur Kontaminationsvermeidung und Kontaminationsprüfung unterworfen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakten, der beigezogenen Verwaltungsvorgänge sowie der von den Beteiligten eingereichten Unterlagen verwiesen. Sie waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

## **Entscheidungsgründe**

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 berüht 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 stetige Möglichkeit eines Rücktransports der Behälter zur Auflage der Aufbewahrungsgenehmigung für das Transportbehälterlager gemacht hat, kann sich der Kläger 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 Unterschied 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 der Kläger 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"; 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") 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 Behälterttypen (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 - vom Kläger zur gerichtlichen Prüfung gestellt werden, allerdings auch mit der Folge, dass technische Veränderungen sich auf das Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht auswirken.

Hingegen kann der Kläger 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 beruft. 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 des Klägers im Hinblick auf die von ihm befürchteten Außenkontaminationen der Behälter gegeben, die in der Vergangenheit beim Beladen von (Brennelemente-)Behältern aufgetreten sind.

Der Senat hält ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse des Klägers 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 der Kläger nicht Adressat, sondern allenfalls mittelbar Betroffener der Beförderungsgenehmigung ist, ist er gemäß § 42 Abs. 2 VwGO nur dann klagebefugt, wenn die Vorschrift, deren Verletzung er rügt, drittschützenden Charakter hat und er 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 1 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 Zwischenaufenthalte sowie das Entladen (jeweils Nr. 1.7.1.3 der RID bzw. ADR). Entsprechend ist die Umladestation eine bahntechnische und nicht - wie der Kläger meint - eine kerntechnische Anlage. Seit 27. Dezember 2010 ist der Begriff der kerntechnischen Anlage in § 2 Abs. 3 a Nr. 1 AtG definiert. Die Umladestation ist weder eine ortsfeste Anlagen zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe nach § 7 Absatz 1, noch dient sie Aufbewahrungen von bestrahlten Kernbrennstoffen nach § 6 Absatz 1 oder Absatz 3 oder Zwischenlagerungen für radioaktive Abfälle, wenn die Zwischenlagerungen direkt mit der jeweiligen kerntechnischen Anlage im Sinne des Buchstaben a oder b in Zusammenhang stehen und sich auf dem Gelände der Anlagen befinden.

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 vom Kläger 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. Der Vortrag des Klägers zielt vielmehr auf Unfälle oder SEWD.

Beim Vergleich unfallbedingter Immissionen seitens nach BImSchG genehmigungsbedürftiger Anlagen mit den vom Kläger 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 immissionsschutz- 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 des Klägers - 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 Anlagengenehmigung - 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 Unfalleinwirkungen 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 vom Kläger 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 vom Kläger nicht dargetan, aufgrund welchen Szenarios sich in der Nähe seines 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 vom Kläger vorgelegte Gesprächsvermerk vom 24.09.2001). Die von ihm 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 gefahrgutrechtlichen 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 der Kläger nicht gehört. Zugleich bestimmen die Normen des Gefahrgutrechts 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 des Klägers zu den transportierten HAW-Glaskokillenbehältern sind hier nicht erfüllt.

Eine räumliche Beziehung wird allenfalls dadurch vermittelt, dass der Kläger in etwa 600 m Entfernung zu einer Eisenbahnstrecke 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 RID, 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 RID), 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 RID) ermöglichen es jedoch nicht, einen abgrenzbaren Kreis der Betroffenen und den Kläger 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 Genehmigungsvoraussetzungen 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 des Klägers bei der bislang für Transporte in das Transportbehälterlager Gorleben gewählten Art und Wegstrecke der Beförderung (Schienentransport bis Dannenberg) tatsächlich stets in der Nähe 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 Fahrtzeit offen. Auch dass § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG hinsichtlich der Wahl der Art der 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. Dies gilt auch, wenn nicht nur die Vorbeifahrt auf der Bahnstrecke, sondern auch die Aufenthaltszeit der Behälter in der Umladestation (bei einer abdeckenden Aufenthaltszeit von 12 Stunden) betrachtet wird. 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 konservativen Annahmen im Abstand von 500 m eine Gesamtdosis von 0,084 mSv errechnet wird. Daraus schließt der Senat, dass der Kläger eine Strahlenexposition zu erwarten hat, die weit unterhalb der regionalen Schwankungsbreite der natürlichen Strahlenexposition (in der Bundesrepublik im Mittel etwa 2,4 mSv/a) und auch unterhalb des von ihm verlangten (dem nicht anwendbaren § 47 StrlSchV entnommenen) Werts von 0,3 mSv/a liegt.

Wenn auch die Einhaltung der festgesetzten Grenzwerte im Nahbereich des Transportbehälters den Kläger zwar mittelbar und faktisch schützt, bleibt er wegen der nicht bestimmaren 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-Aßmann in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 Rnrrn. 3 f., 22, 121, 141 und 144). Auch aus den vom Kläger 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 Obrigheim, 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 getroffen 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 der Kläger 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 Rechtsverordnungsermächtigung 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 der Kläger 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 Gefahrpotential 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. Zwar sind die RID noch nicht um ein Kapitel 1.10 ergänzt worden; da der Behälter aber der gleiche ist, der später auf der Straße transportiert wird, kann die ADR entsprechend herangezogen werden. 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 des Klägers 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 der Kläger dem vorbeifahrenden Transport und der Umladung ausgesetzt ist, eine drittschützende Funktion aus § 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG nicht ableiten. Ist der Kläger nicht anders als die Allgemeinheit von dem Risiko einer SEWD anlässlich einer atomrechtlichen Beförderung betroffen, wird ihm 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 -, Brunsbüttel, 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 Sicherheits- 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 der Kläger dies nicht zur gerichtlichen Prüfung stellen.

2.4 Eine Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO ist auch nicht aus den Grundrechten des Klägers 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 den Kläger defizitär. Seine Grundrechte auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und auf Schutz seines Eigentums gemäß Art. 14 GG werden durch die Dosisleistungsbegrenzung in den gefahrgüterrechtlichen 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, GMBL. 1998, 39, derzeit: v. 04.12.2003, GMBL. 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 vom Kläger 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 vom Kläger 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 (der Kläger 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.