

Mitteilung des Senats vom 22. Februar 2011**Zwischenbericht****Transport von Kernbrennstoffen über das Land Bremen verhindern**

Der Senat leitet den anliegenden Zwischenbericht zum Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) „Transport von Kernbrennstoffen über das Land Bremen verhindern“ an die Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Kenntnisnahme noch in der Sitzung der Bürgerschaft (Landtag) am 23./24. Februar 2011.

Finanzielle Auswirkungen entstehen nicht.

Zwischenbericht**Transport von Kernbrennstoffen über das Land Bremen verhindern**

Der Senat ist von der Bürgerschaft (Landtag) am 11. November 2010 aufgefordert worden, folgenden Beschluss umzusetzen:

1. Die Bürgerschaft (Landtag) bekräftigt die Ablehnung der Verlängerung der AKW-Laufzeiten und der damit verbundenen Zunahme von Transporten von Kernbrennstoffen.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, alle rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um Transporte von Kernbrennstoffen und deren Abfallprodukten durch unsere Häfen und andere Transportwege im Land Bremen zu verhindern, insbesondere
 - a) unverzüglich alle aus Sicht des Senats rechtlich möglichen Schritte zur Sperrung der bremischen Häfen und anderer Transportwege durch Bremen und Bremerhaven für den Transport von Kernbrennstoffen und deren Abfallprodukten einzuleiten und
 - b) als Eigentümerversreter in von der öffentlichen Hand beherrschten Unternehmen nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass diese sich nicht an derartigen Transporten und Umschlägen beteiligen.
3. Die Bürgerschaft (Landtag) appelliert an die private Hafenvirtschaft im Land Bremen, sich solchen Transporten zur Sicherung eines störungsfreien Hafenbetriebs zu verweigern.
4. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, sich für eine Änderung des Atomrechts mit dem Ziel einzusetzen, dass betroffene Länder maßgeblichen Einfluss auf die Genehmigung von Transporten von Kernbrennstoffen und deren Abfallprodukten erhalten und dass die Kosten der Sicherung und Durchführung von derartigen Transporten von den jeweiligen Auftraggebern der Transporte getragen werden.

Zum oben genannten Antrag der Bürgerschaft (Landtag) nimmt der Senat wie folgt Stellung:

Der Senat teilt uneingeschränkt die ablehnende Haltung der Bürgerschaft (Landtag) zur Verlängerung der AKW-Laufzeiten und der damit verbundenen Zunahme der Transporte von Kernbrennstoffen.

Die Laufzeitverlängerung behindert den Ausbau der erneuerbaren Energien, verlängert und erhöht die ohnehin schon erheblichen Sicherheitsrisiken, gefährdet Arbeitsplätze in Zukunftstechnologien, entwertet kommunale und Investitionen örtlicher Stadtwerke, schreibt oligopolartige Marktmacht der großen Stromversorger fest und blockiert Wettbewerb, Innovationen und neue Technologien. Bremen ist dabei in besonderer Weise negativ von dem Beschluss zur Laufzeitverlängerung betroffen. So werden einerseits die Bemühungen des Senats zum Ausbau der Offshore-Windindustrie, insbesondere in Bremerhaven, möglicherweise beeinträchtigt. Zusätzlich ist Bremen von den Folgen der längeren Laufzeit der Kernkraftwerke nicht allein potenziell durch vermehrte Transporte betroffen, sondern durch die räumliche Nähe zu fünf Atomkraftwerken auch von dem zusätzlichen Störfallrisiko besonders berührt.

Der Senat hat sich deshalb auch im Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat gegen die Verlängerung der Laufzeiten ausgesprochen.

Nach Auffassung des Senats hätte das Gesetz über die Verlängerung der Laufzeiten nicht ohne Zustimmung des Bundesrates in Kraft treten dürfen. Er hat deshalb am 23. November 2010 beschlossen, gemeinsam mit den Ländern Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beim Bundesverfassungsgericht eine Normenkontrollklage gegen das „Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes“ einzureichen.

Der Senat hat sich auch wiederholt gegen den Transport von Kernbrennstoffen über die bremischen Häfen ausgesprochen, weil er darin Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Häfen sieht. Aufgrund der aktuellen politischen Diskussion zur Laufzeitverlängerung und der ungeklärten Endlagerproblematik wären für derartige Transporte erhebliche Störungen zu erwarten, die umfangreiche Sicherheitsmaßnahmen erforderlich machen würden. Die räumliche Ausdehnung der Hafenanlagen sowie die Zugangsmöglichkeiten von Land und von See erfordern starke Polizeikräfte zur Außensicherung, die Bremen von den anderen Ländern anfordern (und finanzieren) müsste. In jedem Fall würde es zu erheblichen – und gegebenenfalls auch über den eigentlichen Transport hinausgehenden – Beeinträchtigungen und Verzögerungen im normalen Hafenumschlag kommen, zumal die Erreichbarkeit durch den Bau der Kaiserschleuse derzeit ohnehin eingeschränkt ist.

Vor diesem Hintergrund hat der Senat wiederholt deutlich gemacht, dass er alle seine Möglichkeiten nutzen wird, um den Transport von Kernbrennstoffen über die bremischen Häfen zu verhindern. So hat der Senator für Inneres und Sport ablehnende Stellungnahmen gegenüber dem Bund und den anderen Ländern hinsichtlich der konkret anstehenden Transportgenehmigungen durch das Bundesamt für Strahlenschutz abgegeben. Die bremischen Umschlagsunternehmen haben den Umschlag von Brennelementen aus dem Zwischenlager in Ahaus für den Transport nach Majak (Russland) abgelehnt.

Die auch vom Bremer Senat initiierte breite öffentliche Diskussion über Atomtransporte hat insofern einen ersten Erfolg erzielt, als sich die Bundesregierung gezwungen sah, ihre Zustimmung zum Transport nach Majak nicht zu erteilen, sodass der Transport vorerst nicht durchgeführt werden kann.

Hinsichtlich des Transports von Brennelementen aus Sellafield (Großbritannien) nach Grohnde hat sich der Senator für Inneres und Sport im Rahmen der Abstimmungen mit Bund und Ländern entschieden gegen die Abwicklung des Transports über Bremen und Bremerhaven ausgesprochen. Der Senat wird alle Möglichkeiten ausschöpfen, um auch diesen Transport über die bremischen Häfen zu verhindern.

Zur weiteren Klärung seiner Handlungsmöglichkeiten und zur Bearbeitung der im Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) angesprochenen konkreten Punkte hat der Senat eine Arbeitsgruppe aus den Staatsräten der beteiligten Ressorts eingesetzt. Mit dieser Vorlage wird ein Zwischenbericht über den Stand der Arbeiten gegeben.

1. Möglichkeiten eines rechtlichen Vorgehens gegen Beförderungsgenehmigungen von Transporten durch das Land Bremen

Es ist überprüft worden, inwieweit die Freie Hansestadt Bremen die Möglichkeit hat, gegen bereits erteilte Transportgenehmigungen des Bundesamtes für Strahlenschutz gerichtlich vorzugehen.

Nach dem Beschluss des OVG Lüneburg vom 11. Oktober 2004 (7 ME 221/04 – NVwZ-RR 2005, 538) können die jeweiligen Länder trotz ihrer Pflicht zur poli-

zeitlichen Sicherung der Atomtransporte nicht gegen die nach den Vorschriften des Atomgesetzes erteilten Beförderungsgenehmigungen des Bundesamtes für Strahlenschutz vorgehen. Denn die in Rede stehenden Vorschriften des Atomgesetzes dienen ausschließlich dem Schutz der Allgemeinheit und hätten keine dritt-schützende Wirkung zugunsten der betroffenen Bundesländer. Die Zuständigkeit für die Genehmigung der Beförderung von Kernbrennstoffen obliege allein dem Bundesamt für Strahlenschutz, das im Rahmen der Erteilung der Beförderungsgenehmigungen alle rechtlich relevanten Erwägungen zu berücksichtigen habe. Aus dem zwischen dem Bund und den Ländern bestehenden Treueverhältnis lasse sich ebenfalls keine Klagebefugnis der Länder ableiten. Im Ergebnis besteht daher keine Aussicht für die Freie Hansestadt Bremen, mit Erfolg gerichtlich gegen eine bereits erteilte Transportgenehmigung vorzugehen.

2. Möglichkeiten der Einflussnahme auf öffentliche Unternehmen

Die Arbeitsgruppe hat geprüft, welche Möglichkeiten der Einflussnahme für Bremen als Eigentümervertreter in den betroffenen öffentlichen Hafenumschlagsunternehmen bestehen. Dazu wird im Folgenden eine zusammenfassende Darstellung gegeben, welche formalrechtlichen Möglichkeiten für Bremen bestehen, die Entscheidungen der Unternehmen zu beeinflussen. Dabei wird deutlich werden, dass die unmittelbaren gesellschaftsrechtlichen Durchgriffsmöglichkeiten für Bremen begrenzt sind und entsprechende Beschlüsse nur im Zusammenwirken mit anderen Akteuren getroffen werden können. Deshalb kommt es darauf an, bei den Entscheidungsträgern und Gremien für die kritische Haltung des Senats hinsichtlich der Atomtransporte zu werben und deutlich zu machen, dass die Risiken für die Funktionsfähigkeit der bremischen Häfen auch unmittelbar die dort tätigen Unternehmen betreffen.

Diese stehen dem Umschlag von Kernbrennstofftransporten ebenfalls kritisch gegenüber. So haben sich BLG und Eurogate zur Durchführung des Umschlags des ursprünglich geplanten Transports von Ahaus nach Majak aus unternehmerischen Gründen nicht bereiterklärt.

Die formalrechtlichen Einflussnahmemöglichkeiten der Freien Hansestadt Bremen als Eigentümervertreter der von der öffentlichen Hand beherrschten Unternehmen sind einer juristischen Beurteilung unterzogen worden. Da die BLG Logistics Group AG & Co. KG das einzige Umschlagsunternehmen mit Mehrheitsbeteiligung der Freien Hansestadt Bremen ist, wurde untersucht, ob die Freie Hansestadt Bremen als Aktionär der Bremer Lagerhaus Gesellschaft AG von 1877 (BLG AG), über den Aufsichtsrat der BLG AG oder in ihrer Funktion als Kommanditist der KG, oder bei den mittelbaren Beteiligungen der Eurogate-Gruppe beeinflussen kann, welche Güter von der BLG transportiert oder umgeschlagen werden. Die operativen Hafengeschäfte werden durch die BLG Logistics Group AG & Co. KG und deren Töchter geführt, nach außen handelndes Unternehmen ist demnach die Kommanditgesellschaft, deren Geschäfte wiederum durch die BLG AG von 1877 geführt werden.

Aufgrund ihrer Stellung als Aktionär der BLG AG könnte die Freie Hansestadt Bremen gesellschaftsrechtlich über die Hauptversammlung der Gesellschaft nur dann in Fragen der Geschäftsführung Einfluss ausüben, wenn der Vorstand dies verlangt und die Hauptversammlung entsprechend entscheidet. Die AG wird von ihrem Vorstand in eigener Verantwortung geleitet. Grundsätzlich ist demnach keine Zuständigkeit der Hauptversammlung für Fragen der Geschäftsführung gegeben. Dies ist auch nicht durch eine Satzungsänderung anders regelbar. An der BLG AG ist die Stadtgemeinde Bremen mit 50,42 % beteiligt. Gemäß § 119 Abs. 1 Nr. 5 AktG hat die Hauptversammlung der AG zwar das Recht, Satzungsänderungen zu beschließen, dies bedarf jedoch gemäß § 179 Abs. 2 AktG einer Zustimmung von mindestens drei Viertel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals.

Auch eine Einflussnahmemöglichkeit der Freien Hansestadt Bremen über den Aufsichtsrat der BLG AG ist nach der bestehenden Satzung rechtlich nicht möglich, da gemäß § 111 Abs. 4 Satz 1 des Aktiengesetzes dem Aufsichtsrat keine Maßnahmen der Geschäftsführung als Aufgabe übertragen werden können. Die Satzung einer Aktiengesellschaft kann lediglich bestimmte Arten von Geschäften bestimmen, die der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen. Nach der der-

zeitigen Satzung der BLG AG bedürfen laufende Geschäftsvorfälle jedoch nicht der Zustimmung des Aufsichtsrates. Eine Änderung dieser Satzung, in dem Sinne, dass bestimmte Arten von Geschäften der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen ist jedenfalls auf alleiniges Betreiben der Freien Hansestadt Bremen mangels Mehrheit nicht möglich.

§ 14 Abs. 2 der Satzung der BLG AG von 1877 regelt zwar, dass auch Geschäftsführungsmaßnahmen des Vorstandes innerhalb der Aufgabenstellung der Gesellschaft als persönlich haftende Gesellschafterin eines Beteiligungsunternehmens für zustimmungspflichtig erklärt werden können. Die Stellung der Freien Hansestadt Bremen als Kommanditist der BLG Logistics Group AG & Co. KG ermöglicht nach der bestehenden Satzung der BLG KG jedoch keine Einflussnahme. Grundsätzlich obliegt die Geschäftsführung allein der BLG AG.

Dies entspricht dem gesetzlichen Leitbild des § 164 HGB. Der Kommanditist kann hiernach auch nicht der Handlung des persönlich haftenden Gesellschafters (hier also der AG) widersprechen, es sei denn, dass die Handlung über den gewöhnlichen Betrieb des Handelsgewerbes hinausgeht. Dieses im § 164 Abs. 1 Halbsatz 2 HGB niedergelegte Widerspruchsrecht des Kommanditisten (hier die Stadtgemeinde Bremen) ist jedoch gemäß § 5 Abs. 3 der Satzung der BLG KG ausgeschlossen worden. Der § 5 Abs. 3 der Satzung der KG enthält jedoch einen Katalog von Geschäftsführungshandlungen, die der Zustimmung der Freien Hansestadt Bremen bedürfen. Dieser Katalog enthält keine Regelungen über den Umschlag und den Transport bestimmter Güter. Jedoch eröffnet § 5 Abs. 4 der Satzung der BLG KG die Möglichkeit, einen Gesellschafterbeschluss herbeizuführen, in dem Geschäftsführungsmaßnahmen bestimmt werden, die – über den Katalog des § 5 Abs. 3 hinausgehend – der Zustimmung der Freien Hansestadt Bremen bedürfen. Ein derartiger Gesellschafterbeschluss bedarf allerdings wiederum der Zustimmung des Aufsichtsrates. Gesellschafterbeschlüsse sind im § 10 der Satzung der BLG KG geregelt. Ein Einstimmigkeitserfordernis ist hierbei nicht gegeben.

Im Hinblick auf eine Beeinflussung der Geschäftsführung der Eurogate Beteiligungs-GmbH ist festgestellt worden, dass für eine Satzungsänderung eine Mitwirkung der Eurokai KG a. A. (Eurokai), der 50 % der Geschäftsanteile an dieser Gesellschaft zustehen, erforderlich ist. Eurokai ist Teil des sich in privater Hand befindlichen Familienunternehmens Eckelmann.

In der Gesellschaftsstruktur der Eurogate Geschäftsführungs-GmbH & Co. KG a. A. ist die BLG zu 50 % Kommanditaktionär. Kommanditaktionäre üben ihre Rechte in der Hauptversammlung der Gesellschaft aus. Da eine Hauptversammlung grundsätzlich nicht zuständig für Fragen der Geschäftsführung ist, scheidet eine Einflussnahmemöglichkeit auf diesem Weg aus. Eine Ergänzung des Zustimmungskatalogs für Geschäftsführungshandlungen erfordert aufgrund der partnerschaftlichen Strukturierung der Gesellschaft die Mitwirkung der Eurokai AG.

Auf die Geschäftstätigkeit der Eurogate GmbH & Co. KG a. A. kann grundsätzlich seitens der BLG aufgrund der partnerschaftlichen Ausgestaltung der Gesellschaft als 50-50 Joint Venture durch die BLG nur unter Einbeziehung der Eurokai Einfluss genommen werden.

Im Ergebnis ist eine Möglichkeit der Einflussnahme auf das Handeln der BLG ohne die Mitwirkung weiterer Akteure nur insoweit gegeben, als dass die Freie Hansestadt Bremen in der Gesellschafterversammlung der BLG Logistics Group AG & Co. KG die BLG AG überstimmen und einen Beschluss im Sinne des Beschlusses der Bürgerschaft (Landtag) vom 11. November 2010 herbeiführen könnte, der allerdings der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfte. Da die Freie Hansestadt Bremen keine Mehrheit im Aufsichtsrat hat, müsste sie andere Aufsichtsratsmitglieder von der Zustimmung zum Beschluss überzeugen. Alle weiteren Einflussnahmemöglichkeiten der Freien Hansestadt Bremen sind ebenfalls nicht ohne die Mitwirkung Dritter – sowie z. B. der Eurokai AG – realisierbar.

Alle dargestellten rechtlichen Prüfungen beziehen sich ausschließlich auf die Frage, ob die Freie Hansestadt Bremen rechtliche Möglichkeiten hat, ihre Position allein und ohne das Zusammenwirken mit anderen Akteuren und Entscheidungsträgern gegenüber den genannten Unternehmen durchzusetzen. Insoweit wurde deutlich, dass das Gesellschaftsrecht einer derartigen direkten Einflussnahme enge Grenzen setzt.

Da die Freie Hansestadt Bremen ihre Haltung aber wesentlich mit Argumenten der nachhaltigen Funktionsfähigkeit der bremischen Häfen begründet, ist nicht grundsätzlich von einem Interessenkonflikt mit den Vorständen und Gremien der beteiligten Unternehmen auszugehen. Es wurde z. B. bereits darauf hingewiesen, dass BLG und Eurogate sich aus unternehmerischen Gründen nicht zur Durchführung des Transports nach Majak bereiterklärt haben.

Für den Senat steht daher nicht die Frage der formalen gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten im Vordergrund. Er sucht vielmehr das Gespräch mit den in Frage kommenden Unternehmen und den Mitgliedern ihrer Aufsichtsgremien, damit diese – auch aus eigenem Interesse – nicht an solchen Transporten mitwirken. In diesem Sinne sind von den beteiligten Ressorts erste Gespräche mit den Vertretern der BLG Logistics Group AG & Co. KG und Vertretern von Eurogate geführt worden.

3. Überlegungen zur Veränderung des bremischen Hafenrechts

Zur Verhinderung von Kernbrennstofftransporten über die bremischen Häfen sind umfassende juristische Überlegungen zur Veränderung des geltenden Hafenrechts angestellt worden. Es ist erwogen worden, ob das Land Bremen durch Änderungen im Bremischen Hafenbetriebsgesetz oder der Bremischen Hafensordnung Kernbrennstoffe vom Transport über bremische Häfen in der Zukunft verhindern könne. Rechtsprechung zu dieser Frage besteht nicht. Rechtswissenschaftliche Gutachten vom Ende der Achtzigerjahre/Anfang der Neunzigerjahre kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen, insbesondere wegen Differenzen in der Bewertung des Verhältnisses zwischen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Kernenergie und der Gesetzgebungskompetenz des Landes für das Recht der Seehäfen.

Angesichts dieser rechtlichen Unsicherheiten und der Veränderungen in den Vorschriften über die Gesetzgebungskompetenzen ist zur Gewährleistung von Rechtssicherheit beschlossen worden, externen Sachverstand hinzuzuziehen. Die einzuholende Expertise soll klären, ob und mit welchen Erwägungen die Freie Hansestadt Bremen den Transport von Kernbrennstoffen durch eine hafenbetriebliche Regelung untersagen könnte, ohne gegen Bundesrecht zu verstoßen, insbesondere gegen die Zulassung der Beförderung von Kernbrennstoffen in § 4 Atomgesetz. Dabei wird zu berücksichtigen sein, welche Auswirkungen – einschließlich Einwirkungen auf Dritte – solche Transporte auf den übrigen Hafenbetrieb haben oder haben können. Es soll ferner analysiert werden, ob und wie eine sinnvolle Differenzierung zwischen Transporten von Kernbrennstoffen einerseits und von anderen radioaktiven Materialien eingefügt werden könnte. Vom Ergebnis dieser Klärungen wird es abhängen, ob und in welcher Weise Änderungen in den bestehenden hafenrechtlichen Vorschriften vorgenommen werden sollen.

4. Prüfung von Initiativen zur Änderung des Atomrechts

Eine Änderung des Atomgesetzes mit dem Ziel, dass betroffene Länder maßgeblichen Einfluss auf die Genehmigung von Transporten von Kernbrennstoffen erhalten und dass die jeweiligen Kosten, Sicherung und Durchführung von derartigen Transporten von den jeweiligen Auftraggebern der Transporte getragen werden, ist überprüft worden. Es sind Überlegungen angestellt worden, im Rahmen einer Änderung des Atomgesetzes eine Einvernehmenserklärung als Voraussetzung für eine Transportgenehmigung der vom jeweiligen Transport betroffenen Bundesländer in den Gesetzestext aufzunehmen. Ein solcher Vorschlag müsste durch die gesteigerte Mitwirkungskompetenz bei der Sicherung der Transporte und der damit verbundenen Aufgaben der Gefahrenabwehr der Länder begründet werden, die eine stärkere Einbeziehung der Länder in den Genehmigungsprozess erforderlich machen. Es wird eine Bundesratsinitiative mit diesem Ziel vorbereitet und mit potenziellen mitantragstellenden Bundesländern abgestimmt.