

# **Abweichender Bericht der Fraktion der FDP**

**zu dem Bericht  
des Untersuchungsausschusses 19/1  
des Hessischen Landtags**

## Teil A: Zusammenfassende Darstellung

Die in dem mit Stimmen der Mitglieder der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD, der Fraktion der FDP und der Fraktion die Linke verabschiedeten Abschlussbericht getroffenen Feststellungen sowie die darauf gründenden Bewertungen kann die FDP-Fraktion in wesentlichen Teilen nicht mittragen. In für die Beurteilung des Zustandekommens der rechtswidrigen Stilllegungsverfügungen der Kernkraftwerksblöcke Biblis A und B erheblichen Punkten gibt der Abschlussbericht mit Blick auf die Ergebnisse der Zeugenvernehmungen und der Aktenlage der beigezogenen Dokumente nicht zutreffende Darstellungen des objektiven Sachverhalts wieder. Es werden hierbei Aussagen und Geschehnisse bewusst in den falschen Kontext gesetzt und Ergebnisse auf nicht vertretbare – weil völlig einseitige - Argumentationen gestützt, die nicht einer unabhängigen Sachaufklärung dienen, sondern lediglich die seinerzeit getroffenen politischen Entscheidungen im Nachhinein legitimieren sollen. Zudem sind die Feststellungen teilweise mit wesentlichen Leitlinien der Urteile des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (VGH) vom 27. Februar 2013<sup>1</sup> sowie des Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Dezember 2013<sup>2</sup> nicht in Einklang zu bringen.

### ***Die wesentlichen Mängel des Abschlussberichts in Kürze:***

- I. Es erfolgt keine dezidierte Auseinandersetzung mit den massiven Versäumnissen bei der Erstellung der Stilllegungsverfügung vom 18. März 2011 durch das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz<sup>3</sup>. Insbesondere fehlt es an einer realistischen Bewertung der Einflussnahme der Hausspitze des HMUELV auf die Bescheiderstellung und speziell der Rolle der Staatsministerin und damaligen Umweltministerin Lucia Puttrich. Diese hat nach Überzeugung der FDP-Fraktion persönlich und entgegen der fachlichen Einschätzungen aus dem eigenen Ministerium sowie dem Hessischen Ministerium der Justiz für Integration und Europa<sup>4</sup> aus politischen Gründen Entscheidungen getroffen, die unter anderem zu einem Verzicht auf die Anhörung der RWE Power AG hinsichtlich der Stilllegungsverfügungen geführt haben. Vor allem anderen die im Bericht getroffene Feststellung, die Entscheidung über den Verzicht auf eine Anhörung sei im Einklang mit der Beratung durch die zuständige Fachabteilung erfolgt, ist ein irreführender Euphemismus, der mit den tatsächlichen Abläufen nicht zu vereinbaren ist. Vielmehr wurde hierbei auf Veranlassung der hessischen Umweltministerin bewusst und aus rein politischen Erwägungen heraus ein Grundsatz des Verwaltungsverfahrens ignoriert und im Nachgang der Entscheidung der Versuch unternommen, unter Beteiligung des Rechtsanwaltes Siegfried de Witt

---

<sup>1</sup> VGH Kassel, Urteile vom 27. Februar 2013, Az. 6 C 824/11.T und Az. 6 C 825/11.T.

<sup>2</sup> BVerwG, Nichtzulassungsbeschluss vom 20. Dezember 2013, Az. 7 B 18.13.

<sup>3</sup> Im Folgenden abgekürzt: HMUELV.

<sup>4</sup> Im Folgenden abgekürzt: HMDJIE.

sowie der ursprünglich zuständigen Fachabteilung im HMUELV, diese Fehlentscheidung juristisch zu begründen. Dies ist ausweislich der oben genannten Rechtsprechung in der Sache gescheitert.

Alleine der Umstand, dass auf eine Anhörung der RWE Power AG verzichtet wurde, hat – wie sowohl der Hessische Verwaltungsgerichtshof als auch das Bundesverwaltungsgericht festgestellt haben – schon für sich genommen und unabhängig von der Frage der materiellen Ausgestaltung zur Rechtswidrigkeit der Stilllegungsverfügungen geführt, wegen derer die RWE Power AG nunmehr vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit Schadenersatzansprüche von insgesamt 235 Millionen Euro gegen das Land Hessen geltend macht, wenngleich sowohl das Bestehen sowie die Höhe etwaiger Ansprüche nicht feststehen und noch streitige Gegenstände des Gerichtsverfahrens sein werden.

II. Der Bericht schreibt – entgegen den tatsächlichen Ergebnissen nach Auswertung der dem Ausschuss vorliegenden Akten und der Vernehmung der Zeugen durch den Untersuchungsausschuss – die Verantwortung für die Grundentscheidung sowie die inhaltliche Ausgestaltung der Stilllegungsverfügung unzutreffender Weise vollumfänglich und ausschließlich dem Bund zu. Dabei erkennt auch die FDP-Fraktion, dass die grundlegende Idee eines „Moratoriums“ im Sinne einer vorübergehenden Stilllegung sowie der Sicherheitsüberprüfung der ältesten Kernkraftwerke in der Zeit unmittelbar nach dem Reaktorunglück am 11. März 2011 im japanischen Fukushima schon vor dem Treffen der Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten der Länder mit von dem Moratorium betroffenen Kernkraftwerken am 15. März 2011 auf Bundesebene entwickelt worden ist:

1. Die FDP-Fraktion geht jedoch davon aus, dass diese politische Überlegung, die in einer Pressekonferenz der Bundeskanzlerin und des damaligen Vizekanzlers am 14. März 2011 erstmals öffentlich erläutert wurde, erst in der Sitzung mit den Ministerpräsidenten der Länder am 15. März 2011 in einer einvernehmlichen, gemeinsamen Entscheidung gemündet ist.
2. Eine rechtlich verbindliche Weisung des Bundes gegenüber dem Land Hessen zur Stilllegung gab es nach nunmehr - mit Blick auf den Bericht einhelliger - Auffassung des Ausschusses in der Folge jedenfalls nicht.
3. Entgegen der Feststellung des Berichtes liegt zwar auch für die FDP-Fraktion eine Überleitung der Sachkompetenz auf den Bund, die Inaussichtstellung der Vorgabe eines verbindlichen Inhaltes für die Stilllegungsverfügung zur einheitlichen Umsetzung in allen Ländern sowie die (implizite) Übernahme des Haftungsrisikos durch den Bund im Bereich des Möglichen, konnten jedoch durch den Ausschuss nicht gesichert nachgewiesen werden. Es stehen im Wesentlichen die Aussagen der Vertreter der Bundesregierung und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU) auf der einen sowie der Hessischen Landesregierung auf der anderen

Seite in diametralem Widerspruch zueinander, den der Ausschuss nicht aufklären konnte.

4. Fest steht nach der Beweisaufnahme lediglich, dass - selbst wenn es eine (politische) Zusage des Bundes gegeben haben sollte, die Haftung im Falle einer rechtlichen Auseinandersetzung (teilweise) zu übernehmen – es jedenfalls keine förmliche und ordnungsgemäß dokumentierte Vereinbarung, Erklärung oder Zusage einer Haftungsübernahme gab oder gibt, die Rechtsicherheit für das Land Hessen herzustellen vermag.

Der fortwährende Versuch der Mehrheitsfraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen, zum vermeintlichen Schutz der Interessen des Landes Hessen dem Bund sowie der RWE Power AG keine Argumente für die (Mit-)Verantwortlichkeit des Landes bei der rechtswidrigen Bescheidung und damit für die Schadenersatzklage an die Hand zu geben, verkennt, dass eine Bewertung dieser Rechtsfrage durch die Gerichte im Rahmen der richterlichen Unabhängigkeit erfolgt. Der Ausschuss hatte seinem Untersuchungsauftrag und seiner Funktion im parlamentarischen System entsprechend lediglich die Aufgabe, die zu Grunde liegenden Sachverhalte aufzuklären. Hieraus eine politische Verpflichtung für den Ausschuss zu konstruieren, zweifelsfrei begangene Fehler im Verfahren nicht klar zu benennen, vermeintlich um Schaden vom Land abzuwenden, zieht den Sinn und Zweck eines Untersuchungsausschusses – nämlich eine umfassende parlamentarische Kontrolle von Regierungshandeln - insgesamt in Zweifel und dient letztlich nur dem Schutz politischer Partikularinteressen.

- III. Bezüglich der Klageabsichten der RWE Power AG nach der Anordnung zur Stilllegung und des Einflusses des Verhaltens der Mitglieder der hessischen Landesregierung nach Erlass der Stilllegungsverfügung auf etwaige Schadenersatzansprüche ergibt sich aus dem Bericht das unzutreffende Bild, dass es im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang keinerlei Anzeichen gegeben habe, dass das Energieunternehmen Ansprüche geltend machen würde. In diesem Kontext wird auch der Einfluss des Handelns des Ministerpräsidenten Volker Bouffier mit seinem Schreiben an den damaligen Vorstandsvorsitzenden der RWE Power AG, Dr. Jürgen Großmann, bewusst marginalisiert. Wie das Zwischenurteil zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse<sup>5</sup> zweifelsfrei zeigt, hat die Ankündigung des Ministerpräsidenten, ein (rechtlich nach Ablauf des dreimonatigen Moratoriums mögliches) Wiederanfahren zu verhindern der RWE Power AG zumindest Argumente für den Schadenersatzprozess geliefert und damit mittelbar Haftungsrisiken für das Land Hessen gesetzt. Unabhängig davon sieht allerdings auch die FDP-Fraktion in dem Schreiben jedenfalls keine als juristische Bescheidung zu qualifizierende Handlung.

---

<sup>5</sup> Siehe VGH Kassel, Zwischenurteil vom 04.07.2012, Az. 6 C 824/11.T.

## Teil B: Abweichende Feststellungen im Einzelnen

In der folgenden Darstellung beschränkt sich die FDP-Fraktion auf die wesentlichen Aspekte, die mit Blick auf den Untersuchungsauftrag, vor dem Hintergrund der Zeugenvernehmungen sowie der Aktenlage im Abschlussbericht einseitig, unzureichend oder fehlerhaft dargestellt sind und daher in der Bewertung (S. 279 – 328) sowie der Zusammenfassung der Ergebnisse (S. 328 – 333) nach Auffassung der FDP-Fraktion zu unzutreffenden Feststellungen führen. Sie verzichtet explizit auf allgemeine Darstellungen zum Reaktorunfall in Fukushima sowie auf Ausführungen zur politischen und gesellschaftlichen Stimmungslage in Folge des Unglücks und orientiert sich bei ihren eigenen Feststellungen und Bewertungen konkret an den Formulierungen des zu Grunde liegenden Untersuchungsauftrags des Hessischen Landtags vom 13. März 2014<sup>6</sup>.

### I. Zustandekommen der Stilllegungsverfügung - Verzicht auf die Anhörung der RWE Power AG

Laut Ziffer 1 des Untersuchungsauftrages des Hessischen Landtags sollte zur Klärung der Verantwortlichkeiten für die rechtswidrigen Anordnungen zur vorläufigen Stilllegung der Kraftwerksblöcke A und B des Kernkraftwerkes Biblis und der Umstände, die zur rechtswidrigen Stilllegungsverfügung vom 18. März 2011 geführt haben, insbesondere geklärt werden,

*warum RWE als Beteiligte im Rahmen der Anordnung zur vorläufigen Stilllegung der beiden Atomkraftwerksblöcke in Biblis nicht gemäß § 28 HVwVfG angehört wurde, obwohl kein Ausnahmegrund gemäß § 28 Abs. 2 und 3 HVwVfG vorlag, wer an dieser Entscheidung mitgewirkt hat, ob sie beeinflusst wurde und, wenn ja, von wem und wer die Entscheidung getroffen hat.*

Der VGH hatte diesbezüglich geurteilt, dass die Anordnungen formell rechtswidrig waren, weil das HMUELV die RWE-Power AG als Betreiberin des Kraftwerks Biblis vor dem Erlass der Anordnungen nicht ordnungsgemäß angehört hatte, ein Ausnahmefall nach § 28 Abs. 2 und 3 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) nicht vorlag, der Verfahrensfehler nicht nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 HVwVfG geheilt wurde und auch nicht nach § 46 VwVfG unbeachtlich war.<sup>7</sup>

Des Weiteren sollte nach Ziffer 3 des Untersuchungsauftrags geklärt werden,

*warum im Unterschied zu den drei weiteren betroffenen Bundesländern der Anhörungsverzicht im Bescheid erklärt wurde.*

Nach Ziff. 4 des Untersuchungsauftrages sollte zudem geklärt werden,

*welche Warnungen es – bezogen auf den Anhörungsverzicht – von wem, wann und in welcher Weise gegeben hat und wie diese ausgestaltet waren.*

---

<sup>6</sup> Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 19/7, S. 413.

<sup>7</sup> Vgl. VGH Kassel, Urteile vom 27. Februar 2013, Az. 6 C 824/11.T und Az. 6 C 825/11.T, Rn. 35, 39, 53, 55.

Diesbezüglich trifft der Abschlussbericht (S. 328, 329) im Ergebnis folgende zusammenfassende Feststellungen<sup>8</sup>:

*„Der Ausschuss stellt fest, dass das **Absehen von der Anhörung** der RWE Power AG im Zeitraum 16. bis 18. März 2011 **seine Grundlage in der Bewertung und Beratung durch die zuständige Fachabteilung im hessischen Umweltministerium und des Rechtsanwalts Siegfried de Witt fand**. Die Fachabteilung hielt nach ihrer Prüfung das rechtliche Risiko, auf eine Anhörung zu verzichten, insgesamt für begrenzt. Die Bewertung war zum damaligen Zeitpunkt angesichts der Gesamtumstände, insbesondere wegen des erheblichen Zeitdrucks und mit Blick auf die gegenüber dem hessischen Umweltministerium und der gesamten deutschen Öffentlichkeit klar zum Ausdruck gebrachten Absicht der RWE Power AG, unverzüglich den vorläufigen Stilllegungen Folge leisten zu wollen, für den Ausschuss **nachvollziehbar**, auch wenn sich die Bewertung der Fachabteilung nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs im Nachhinein als **rechtlich unzutreffend** erwies. Die **Entscheidung der damaligen hessischen Umweltministerin, von einer Anhörung der RWE Power AG abzusehen, geschah im Einklang mit der Beratung durch die zuständige Fachabteilung** und folgte der Verfahrensweise der übrigen betroffenen Länder, von denen keines eine Anhörung durchführte. Fest steht, dass das Land Hessen hinsichtlich der Anhörung keinen Sonderweg beschritten hat, sondern im Ergebnis so handelte wie alle übrigen betroffenen Länder auch.“*

Diese Darstellung ignoriert bewusst wesentliche Erkenntnisse aus den Zeugenvernehmungen zum Zustandekommen des Anhörungsverzichts in der Stilllegungsverfügung, insbesondere die Zeugenaussagen der Bediensteten in der Fachabteilung des HMUDELV, namentlich der Zeugen Guntram Finke<sup>9</sup>, sowie Matthias Ullrich<sup>10</sup>, sowie die Aussagen des Zeugen Rechtsanwalt Siegfried de Witt<sup>11</sup> und der Staatsministerin Lucia Puttrich<sup>12</sup> selbst. Ferner steht diese Interpretation nicht im Einklang mit dem Inhalt der dem Ausschuss vorliegenden Aktenstücken, hier vor allem mit der umfassend dokumentierten Kommunikation zwischen der Hausspitze und der Fachabteilung des HMUDELV und zuletzt dem Vermerk der Zeugin Silvia Schmidt aus dem HMDJIE<sup>13</sup>.

### Im Einzelnen:

#### **1. Bewertung und Beratung durch die Fachabteilung des HMUDELV - Fachabteilung als „qualifiziertes Schreibbüro“**

Die Feststellungen im Abschlussbericht erwecken den Eindruck, die Fachabteilung sei zu jeder Zeit in die Erstellung der Stilllegungsverfügung und die Entscheidung darüber, ob eine Anhörung der RWE Power AG erfolgen soll oder darauf verzichtet werden kann, eingebunden gewesen (vgl. detaillierte Darstellung im Bericht, S. 279 ff.). Es wird zudem suggeriert, dass der schlussendliche Verzicht auf eine Anhörung das Ergebnis eines offenen Abwägungsprozesses gewesen sei und vermittelt damit ein unzutreffendes Bild von der Rolle der fachlich eigentlich zuständigen Abteilung im HMUDELV bei Erstellung der Verfügung. Diese hat zwar zweifelsohne die Erstellung der

---

<sup>8</sup> Textliche Hervorhebungen in Textnachweisen sind jeweils durch den Bearbeiter erfolgt.

<sup>9</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014, S. 120 ff.

<sup>10</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014, S. 4 ff.

<sup>11</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 6. Sitzung am 19.12.2014, S. 78 ff.

<sup>12</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 13. Sitzung am 26.06.2015, S. 4 ff.

<sup>13</sup> HMDJ, Bl. 1, 2.

Verfügung inklusive des Verzichts auf die Anhörung begleitet; die inhaltliche Gestaltung des Bescheides war jedoch insoweit nicht ergebnisoffen, als es eine klare Vorgabe seitens der Hausleitung beziehungsweise der Staatsministerin selbst gab, dass eine Anhörung nicht stattfinden solle. Es erfolgte damit in der Folge keine ordentliche juristische Prüfung, ob eine Anhörung nach Sach- und Rechtslage notwendig ist, sondern lediglich die Suche nach Argumentationsmustern, wie auf diese verzichtet werden kann.

Diesbezüglich führt beispielsweise der Zeuge Finke auf Frage des Ausschussvorsitzenden in seiner Vernehmung<sup>14</sup> aus:

*Z Finke: „(...) Zur Anhörung muss ich auch sagen: Das ist bewusst weggelassen. Die Anhörung ist ein Reflex. Dieses Schreiben ist am Nachmittag eingegangen. Ich habe dann unsere Leiterin des Ministerbüros angerufen und vorgeschlagen, ich schicke das sofort dem RWE, damit man dort mit einer Stellungnahme beginnen kann, unter Zeitaspekten.*

*Es wurde ausdrücklich gebeten, das nicht zu tun. Die Ministerin wollte eine schnelle Bearbeitung. Wir sollten am 20., am 16., abends, darüber reden.*

*Darüber haben wir auch gesprochen. Ich habe nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen: Anhörung ist der Regelfall. Aber in Anbetracht der Gesamtsituation – dass man am 15. schon Pressemitteilungen des RWE hatte –, habe ich mich bereit erklärt, in der Abteilung zu schauen, zu prüfen, **ob man nicht eine Begründung für den Wegfall der Anhörung findet.***

*Das, was ich hier sagen würde: **Aus meiner Sicht hat die Ministerin entschieden: keine Anhörung.** – Wir hatten uns bereit erklärt, diesen Weg mitzugehen, indem wir überlegen: Wie kann man das begründen? Wobei ich hier auch nochmals ausdrücklich feststelle: **Erste Priorität, Regelfall, meine Empfehlung: Durchführen einer Anhörung.** Aber das hätte Zeit gekostet. Das wäre wahrscheinlich nicht bis zum 18. zu erledigen gewesen.“*

Die Fachabteilung des HMUELV hatte in der Folge zwar die Bereitschaft erklärt, den von der Staatsministerin vorgegebenen Weg „mitzugehen“, jedoch nur unter der Prämisse, dass man sie auf Grund des Risikos aus der Verantwortung für dieses Vorgehen entlasse. Zeuge Finke hat diesbezüglich in seiner Vernehmung<sup>15</sup> auf die letztliche Freistellung der Fachabteilung von der inhaltlichen Bearbeitung durch die Staatsministerin Puttrich ausdrücklich hingewiesen und die Fachabteilung in der Folge als „qualifiziertes Schreibbüro“ beschrieben. Auf Nachfrage des Abgeordneten Bellino, was er mit diesem Begriff meine, führte der Zeuge aus:

*Z Finke: „Das „qualifizierte Schreibbüro“ ist in erster Linie davon abgeleitet, dass Frau Ministerin Puttrich uns sozusagen von der Bearbeitung **freigestellt** hat. Sie hat gesagt: Ich als Hausleitung möchte, dass dieser Bescheid so erstellt wird, wie er vom BMU 1:1 vorgegeben ist.- Hätte man uns freie Hand gegeben, dann wäre ich natürlich auf den BMU zugegangen und hätte diese ganzen Fehlstellen dort reklamiert. **„Qualifiziertes Schreibbüro“, weil ich eine klare Freistellung hatte.** Die Hausleitung hat so agiert; das muss ich hier so sagen.*

*Es ist auch ganz klar dokumentiert. Es gibt in der Geschäftsordnung klare Regelungen: Jedes amtliche Schreiben, das produziert wird, wird von dem verantwortlichen*

<sup>14</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014, S. 126.

<sup>15</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014, S. 135,136.

Bearbeiter abgezeichnet. Die Mitzeichnungslinien, die Mitzeichnungspflichten sind in der Geschäftsordnung dokumentiert. Der Staatssekretär hat ein Schreiben unterzeichnet, in dem absolut keine Mitzeichnung zu finden ist. Wenn er das akzeptiert, dann bestätigt er im Grunde genommen die Freistellung der Abteilung. Wenn mir jemand aus meiner Abteilung so etwas vorlegen würde und ich hätte es nicht vereinbart, würde ich den zur Rücksprache bitten und sagen: „Hier!“ Das ist meine Auffassung. Das ist eine ganz klare Dokumentation. Es gibt eine Abzeichnungspflicht, eine Mitzeichnungspflicht. Wenn meine Vorgesetzten akzeptieren, dass ich nicht mitzeichne, dann bestätigen sie die zuvor getroffene Vereinbarung.

Ich muss auch sagen, ich habe diese Vereinbarung damals und auch heute noch mit Respekt mit der Frau Ministerin getroffen. **Hier gab es eine politische Strategie, die die Beamtenschaft in Schwierigkeiten gebracht hätte, und man hat uns freigestellt.** Das ist okay.“

Auf Nachfrage des Abgeordneten Rock zu der vom Zeugen Finke als „Vereinbarung“ bezeichnete Vorgehensweise erklärte dieser weitergehend<sup>16</sup>:

Abg. **Rock**: „Es (Anm.: das Risiko) war aber so hoch, dass Sie sich nicht in der Lage gesehen haben, dieses ohne entsprechende Stellungnahme Ihrer Fachabteilung umzusetzen? Das war für Sie schon greifbar, sonst hätten Sie sich ja nicht in der Art und Weise verhalten?“

(Z **Finke**: Ja.)

„Frau Puttrich hat in Anerkenntnis all dieser sachlichen und fachlichen Vorträge und Risiken politisch entschieden, die Verantwortung zu übernehmen und Sie als Fachmann und Ihre Abteilung als Fachabteilung aus dem Feuer zu nehmen und zu sagen: Ich entscheide und übernehme als zuständige Ministerin die Verantwortung für alles, was jetzt kommt, zumindest für den hessischen Teil, und Sie sind als Fachabteilung erst einmal raus und leisten nur noch als Schreibbüro Unterstützung. – Habe ich das so –?“

Z **Finke**: „Genau so habe ich die Vereinbarung auch verstanden.“

Abg. **Rock**: „Okay. Und in der Folge ist die so umgesetzt?“

Z **Finke**: „In der Folge haben wir sie so umgesetzt, und sie wurde in der Folge von der Hausleitung so akzeptiert und – ich sage einmal – so gelebt.“

Noch einmal deutlicher werden die Zeitabläufe durch die daran anschließende Nachfrage des Abgeordneten Gremmels<sup>17</sup>:

Abg. **Gremmels**: „Wer hat denn — Auf welche Anweisung, auf welche Anregung hin ist denn der Verzicht auf die Anhörung in die Abschaltverfügung eingegangen?“

Z **Finke**: „Ja, das war die Vereinbarung am 16. abends. Frau Ministerin hatte gesagt: Nein die Empfehlung, die Routine — Wir machen keine Anhörung. Ihr in der

<sup>16</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014. S. 153, 154.

<sup>17</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014. S. 159.



*Fachabteilung bringt eine Formulierung, die diesen Verzicht, dieses Absehen von der Anhörung sozusagen rechtfertigt und verteidigt.“*

Diese Darstellung des Zeugen wird auch eindeutig durch die Aktenlage gestützt. So hat der Zeuge Finke in einem vom Zeugen Veit entworfenen Vermerk für die zwischenzeitlich im Amt befindliche Staatsministerin Priska Hinz vom 27.01.2014<sup>18</sup> Folgendes ausgeführt:

*„(...) Die Entscheidung, auf die Anhörung durch das HMUCLV zu verzichten, ist nicht auf Grund einer Beratung der Fachabteilung erfolgt; sie ist der Fachabteilung von der Hausleitung vorgegeben worden. Es gab in diesem Vorgang Abstimmungen der Hausleitung mit der Staatskanzlei (...)“*

Im Bericht hingegen werden diese Aussagen des Zeugen Finke, die durch die Aussagen des Zeugen Ullrich als Ersteller des ersten Anordnungsentwurfes inhaltlich gestützt werden, als „nicht nachvollziehbar“ eingestuft (S. 280): Die Anweisung, von einer Anhörung abzusehen, könne gar nicht von der Staatsministerin Puttrich selbst erteilt worden sein, da das einzige Gespräch zwischen der Staatsministerin und dem Zeugen Finke am 16.03.2011 bereits *am Nachmittag* – und nicht, wie der Zeuge Finke ausführt, *am Abend* – stattgefunden habe. Am Abend sei die Staatsministerin bereits in Berlin gewesen. Dennoch enthielt der erste Entwurf der Verfügung seitens der Fachabteilung eine Anhörung von RWE. Somit könne zwischen Staatsministerin und dem Zeugen Finke der Anhörungsverzicht gar nicht thematisiert beziehungsweise von der Staatsministerin – wie behauptet – vorgegeben worden sein.

Diese Darstellung, die sich neben der Zeugenaussage der Staatsministerin Puttrich selbst lediglich darauf stützt, dass die zeitlichen Abläufe nicht mit der Behauptung in Einklang zu bringen sei, die Hausleitung habe bereits frühzeitig einen Anhörungsverzicht vorgegeben, kann nicht überzeugen. Die FDP-Fraktion hält es auf Grund der Zeugenaussagen für plausibler, dass der Zeuge Finke schlicht eine andere – subjektive – Begriffsdefinition von „Nachmittag“ und „Abend“ hatte. Diese auf Grund der Aktenlage naheliegendere Erklärung für die zeitliche Abweichung bestätigt sich auch durch die weitere Aussage des Zeugen Finke in seiner Vernehmung<sup>19</sup>:

*Z Finke: „Wir hatten mit der Ministerin **am Abend um 16 Uhr** besprochen, dass die Fachabteilung keine inhaltliche Bearbeitung mehr vornimmt, dass wir uns letztendlich an dem Muster des BMU entlang hangeln und nicht mehr und nicht weniger als das, was der BMU vorgegeben hat, in einen Bescheid umzusetzen. Daraufhin hat Herr Ullrich aus seinem Bescheidentwurf alles andere herausgenommen. Das ist dann zu diesem Teil gekommen. Aber wie gesagt: Auch das hat sich erledigt, weil am selben Tag um, Größenordnung, 10 Uhr die Vorgabe kam: Nehmt genau das Muster, wie es in Niedersachsen umgesetzt wurde, als Arbeitsgrundlage.“*

Der Zeuge Finke hatte also offensichtlich dem Zeugen Ullrich schon vor seinem Gespräch mit der Staatsministerin um 16 Uhr am 16.03.2011 das entsprechende Schreiben des BMU weitergeleitet und letzteren beauftragt, einen ordentlichen Anordnungsentwurf auf dieser Grundlage zu erstellen.

---

<sup>18</sup> HMUKLV, Bd. VI, Bl. 1182.

<sup>19</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014, S. 129.

Der Zeuge Ullrich liefert in seiner Vernehmung zudem die Begründung, weshalb die Anhörung am Abend des 16.03.2011 - trotz zwischenzeitlich gegenteiliger Vorgabe der Staatsministerin gegenüber dem Zeugen Finke am Nachmittag - dennoch ihren Weg in den ersten Anordnungsentwurf von 19.09 Uhr gefunden hat<sup>20</sup>:

*Z Ullrich: „Nach meiner Erinnerung war es so, dass ich an dem Abend Herrn Finke nicht mehr gesehen habe, aber dann **am nächsten Morgen**. Er kam zu mir und berichtete von einer Besprechung mit der Hausleitung. Mit wem er da gesprochen hat, kann ich nicht sagen.*

*Das Ergebnis der Besprechung war, dass die Details, diese Platzhalter, die Ausführungen, die ich gemacht hatte im ersten Entwurf---Das war ja überwiegend gar nicht ausgefüllt: das war so ein Lückentext: Verhältnismäßigkeit etc.*

***Ausgefüllt war allerdings eine Passage zur Anhörung, die bei uns Routine ist. Es gibt keinen Verwaltungsakt, der nicht zur Anhörung gelangt, es sei denn, er ist nur begünstigend. Das kenne ich so nicht. Auch da machen wir immer eine Anhörung. Das ist so.***

*Diese Passage ging davon aus, dass eine Anhörung stattgefunden hat bzw. stattfinden würde. Das ist einfach ein Textbaustein. **Das hat er alles vorgetragen, dass das da drinstehen würde, und dann gab es wohl die Aussage seitens der Hausleitung, dass man sich strikt an diese Begründungsvorgabe des BMU-Schreibens vom 16.03.2011 halten soll und diese zusätzlichen Passagen zu streichen seien** - alle diese. So habe ich das verstanden.“*

Nach der entsprechenden Anordnung durch die Hausleitung gegenüber dem Zeugen Finke und der Übermittlung dieser an den Zeugen Ullrich erstellte letzterer also einen zweiten Entwurf am darauffolgenden 17.03.2011, der hinsichtlich der Anhörung folgenden Passus enthielt: „Von einer Anhörung nach § 28 HVwVfG wurde abgesehen“<sup>21</sup>.

Hiernach ist klar, dass die Fachabteilung in Person des Zeugen Ullrich den ersten Entwurf in Unkenntnis der Vorgaben der Staatsministerin standardmäßig und korrekterweise mit einer Formulierung zur Anhörung versehen hatte. Ein Widerspruch zwischen den Darstellungen der Bearbeiter in der Fachabteilung des HMUELV und der Hausspitze ist – entgegen den Feststellungen des Abschlussberichtes - nicht zu erkennen.

Dass die Mehrheitsfraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen, obwohl sich die Fachabteilung trotz massiver eigener Bedenken bezüglich des gewählten Verfahrens und des Verzichts auf eine Anhörung gegenüber der Hausspitze weiterhin kooperativ gezeigt hat und - statt beispielsweise förmlich vom Remonstrationsrecht gegen die Weisung Gebrauch zu machen - noch unterstützend für das zweifelhafte Vorgehen der Hausleitung tätig war, nunmehr in dem Bericht die Verantwortung zumindest teilweise in die Fachabteilung abzuschieben versuchen, zeugt entweder von einem eklatanten Missverständnis von Verwaltungsabläufen oder aber von einem schlechten Umgang mit Bediensteten des Landes Hessen.

---

<sup>20</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014, S. 11.

<sup>21</sup> HMUKLV, Bd. VII, Bl. 153 – 151 (umgekehrt paginiert).

Schließlich hat die Staatsministerin ihrer Zeugenvernehmung zumindest auch selbst klargestellt, dass sie (jedenfalls politisch) für die formelle Ausgestaltung der Verfügung die Verantwortung trägt<sup>22</sup>, obgleich sie – entgegen der Aussagen der Zeugen der Fachabteilung des HMUELV – auch weiterhin von einer ergebnisoffenen Prüfung des Anhörungserfordernisses spricht<sup>23</sup>:

*Abg. Schmitt: „(...) Wer trägt die politische Verantwortung dafür, dass diese Anordnung wegen formeller Mängel als rechtswidrig am Ende beurteilt wurde, entschieden wurde?“*

*Zin Puttrich: „Also, Herr Schmitt, ich komme jetzt noch einmal dahin an der Stelle. Die Anordnung, so wie sie erlassen wurde, ist eine, die nach einer gründlichen – im formellen Bereich, das sprechen Sie eben gerade an –, nach einer gründlichen Prüfung entsprechend erstellt wurde. Diese Prüfung, die erfolgt ist, ist eine, die verantwortbar war und die die unterschiedlichen Aspekte berücksichtigte.*

*Wenn Sie fragen, wer Verantwortung im Ministerium trägt, trägt letztendlich immer ein Minister Verantwortung.“*

Zumindest diesbezüglich scheint auch der Abschlussbericht von einer Verantwortung der Staatsministerin auszugehen: Schließlich spricht er von der „*Entscheidung der (...) Umweltministerin, von einer Anhörung (...) abzusehen*“ (siehe S. 329).

Auch angesichts der Urteile des VGH sowie des Nichtzulassungsbeschlusses des Bundesverwaltungsgerichts nimmt es sich zuletzt auch nicht Wunder, dass die Fachabteilung – unabhängig von Fragen der materiell-rechtlichen Grundlage des Stilllegungsbescheids – besonderen Wert darauf gelegt hat, auf die Notwendigkeit einer Anhörung hinzuweisen und im Übrigen entgegen der Regelungen zur ordnungsgemäßen Aktenführung den Entwurf der Anordnung nicht mitzuzeichnen. Der VGH hat zum erfolgten Anhörungsverzicht ausgeführt<sup>24</sup>:

*„Eine ausreichende Anhörung im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes kann auch nicht dadurch als erfolgt angesehen werden, dass, wie der Beklagte in dem angegriffenen Bescheid und durch Vorlage von Zeitungsberichten in der mündlichen Verhandlung vorträgt, die Klägerin sich „gegenüber öffentlichen Medien zu unserer Kenntnis geäußert“ haben könnte. **Eine Äußerung durch die Klägerin über die Medien an die zuständige Behörde, die der Beklagte durch die Vorlage von Zeitungsberichten stützen will, ist nicht geeignet, die Anhörung durch die zuständige Behörde zu ersetzen.** Eine solche Anhörung bedarf der aktiven Handlung der Verwaltung, den Betroffenen auf die relevanten Umstände hinzuweisen, die als Voraussetzungen für eine Maßnahme gegeben sind, und ihn mit der beabsichtigten Maßnahme zu konfrontieren. Sodann muss die Behörde dem Betroffenen zeitlich angemessen die Möglichkeit geben, Stellung zu allen relevanten*

---

<sup>22</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 13. Sitzung am 26.06.2015, S. 95, 96.

<sup>23</sup> Auf die gegenläufigen Aussagen der Staatsministerin Puttrich, welche die alleinige Grundlage für die Bewertung im Abschlussbericht darstellt, ohne dass die oben stehenden Zeugenaussagen der Bediensteten der Fachabteilung ausreichend gewürdigt worden wären, wird ausdrücklich hingewiesen, vgl. insbes. Stenografischer Bericht UNA 19/1, 13. Sitzung am 26.06.2015, S. 94.

<sup>24</sup> Vgl. VGH Kassel, Urteile vom 27. Februar 2013, Az. 6 C 824/11.T und Az. 6 C 825/11.T, Rn. 47 ff.; VGH Kassel Bd. IV A, S. 514 ff.

*Details im tatsächlichen wie rechtlichen Rahmen zu nehmen. Und es ist zudem zu fordern, dass die Behörde sicherstellt, dass eine Stellungnahme des Betroffenen sie auch rechtzeitig vor der zu treffenden Entscheidung erreichen kann und dass - abschließend - die Ausführungen von den zur Entscheidung berufenen Bediensteten auch tatsächlich zur Kenntnis genommen und im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden. (...)*

*Die Anhörung der Klägerin war auch nicht entbehrlich im Sinne des § 28 Abs. 2 HVwVfG. Der Beklagte führt im angegriffenen Bescheid sowie im Gerichtsverfahren zwar aus, die vorherige Anhörung der Klägerin sei nicht erforderlich gewesen, weil die beabsichtigte Maßnahme der Klägerin bereits bekannt geworden sei und sie sich über die Medien dazu geäußert habe. Sofern dieser Passus nicht wie zuvor ausgeführt dazu dienen soll, die Anhörung als geschehen darzustellen, sondern bezweckt, die Entbehrlichkeit der vorherigen Anhörung zu begründen, geht die damit geäußerte Rechtsansicht fehl, denn die unterstellte Vorgehensweise würde keine sachgerechte und rechtsstaatliche Verfahrensweise darstellen.(...)*

*Der Anhörungsmangel kann auch nicht deshalb unbeachtet bleiben, weil er - so die Argumentation des Beklagten - unbedeutend sei. **Das in § 28 Abs. 1 HVwVfG statuierte Recht auf vorherige Anhörung ist dem Grundsatz des fairen Verfahrens geschuldet und wesentlich (...).***

Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt dies im Beschluss zur Nichtzulassung der Revision und führt deutlich aus<sup>25</sup>:

*„(...) Es unterliegt keinem Zweifel und ist auch im Schrifttum unbestritten, dass nach § 28 Abs. 1 HVwVfG die Behörde dem Betroffenen - in welcher Form auch immer - Gelegenheit zur Äußerung zu geben hat (...). Die Anhörung muss sich an einen individualisierten Adressaten richten und die beabsichtigte behördliche Maßnahme konkret benennen (...). Die freie Berichterstattung in den Medien über eine beabsichtigte Verwaltungsmaßnahme ist der Behörde nicht zuzurechnen; zudem fehlt jedenfalls die erforderliche Individualisierung des Adressaten. **Im Übrigen kann, selbst wenn sich der Betroffene aufgrund von Medienberichten gegenüber der Öffentlichkeit zu der beabsichtigten Verwaltungsmaßnahme geäußert hat, nicht davon ausgegangen werden, dass er sich gegenüber der Behörde nicht weitergehend geäußert hätte.**“*

Mit Blick auf die Ausführungen des VGH und des Bundesverwaltungsgerichts steht für die FDP-Fraktion fest, dass die Darstellung der Staatsministerin im Ausschuss, es habe eine ergebnisoffene Prüfung bezüglich des Anhörungsverzichts gegeben, nicht trägt: Es ist logisch schlicht nicht schlüssig, zum einen mit der Entbehrlichkeit der Anhörung zu argumentieren, zum anderen eine bereits erfolgte Anhörung durch Medienberichte zu fingieren.

## **2. Hinweis des Hessischen Justizministeriums auf Anhörungserfordernis**

Der Vermerk aus dem HMDJIE, namentlich der Zeugin Silvia Schmidt<sup>26</sup>, der auf die Notwendigkeit einer Anhörung hinweist<sup>27</sup>, wird in dem Bericht zwar erwähnt, jedoch

<sup>25</sup> BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2013, Az. 7 B 18.13, Rn. 19.

<sup>26</sup> Zur Vernehmung siehe Stenografischer Bericht UNA 19/1, 6. Sitzung am 19.12.2014, S. 4 ff.

<sup>27</sup> HMDJ, Bl. 1, 2.

charakterisiert als von „sehr eingeschränkter Bedeutung“, da „keine eigene Sachkenntnis“ und „keine Ressortzuständigkeit“ bestanden habe (S. 283, 284). In der Zusammenfassung der Ergebnisse wird ebendieser warnende Vermerk, obwohl er für den Untersuchungsauftrag (siehe Ziffer 4) große Relevanz hat, nicht einmal mehr aufgeführt. Die stellt für die FDP-Fraktion keine objektive und umfassende Auseinandersetzung mit den für das Zustandekommen der Stilllegungsverfügung grundlegenden Sachverhalten dar.

Die Einordnung der Stellungnahme als von „sehr eingeschränkter Bedeutung“ mag angesichts des Umgangs des Ministeriums mit dem Vermerk aus dem HMDJIE nachvollziehbar sein; so gab der Zeuge Finke in seiner Aussage auf Frage des Vorsitzenden zu Protokoll<sup>28</sup>:

**Vorsitzender:** „Dann gibt es noch einen Komplex, der hier auch von Interesse ist. Das Justizministerium hat Ihnen einen Vermerk zugeleitet, den Sie auch erhalten haben.“

**Z Finke:** „Ja.“

**Vorsitzender:** „Sie wissen auch, welchen wir meinen?“

**Z Finke:** „Ja, das ist nur dieser eine. Das hat mich auch damals sehr gewundert, weil wir im Grunde genommen gesagt hatten – ich habe es ja erläutert –, wir nehmen keine Weisung der Ministerin, diesen Weg, damit die Akten letztendlich nicht mit kritischen Vermerken belastet werden. Die Frau Stettner hatte mir den zugeschickt. Ich hatte sie daraufhin angesprochen, was ich damit tun sollte. Wir haben uns dann so verständigt: Sie wollte mir eigentlich ein Signal senden, dass unsere Bedenken auch anderweitig geteilt werden. **Und wir haben uns verständigt, dass ich dieses Papier zur Kenntnis nehme und dann wegwerfe.**“

(Lachen bei Abgeordneten der SPD)

„Ja, ganz einfach. Nein, es ist keine Verfahrensakte, keine relevante Akte, kein relevantes Stück Papier.“

(Abg. Norbert Schmitt: Wenn Sie daraus –)

**Vorsitzender:** „Ich bin noch dran, Herr Schmitt. – Für uns ist es gerade doch noch relevant. Also das Justizministerium, damals auch Schmidt, allerdings mit dt, hat Ihnen – – Diesen Vermerk haben Sie von Frau Stettner zur Kenntnisnahme zugeleitet bekommen.“

**Z Finke:** „Ja.“

**Vorsitzender:** „Darin sind noch kritische inhaltliche Anmerkungen zur Frage der Rechtsgrundlage, zur Frage der Anhörung.“

**Z Finke:** „Ja.“

---

<sup>28</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014, S. 131.

Dies charakterisiert jedoch in keiner Weise die Bedeutung, die dem Vermerk richtigerweise hätte zukommen müssen, wäre das HMUELV mit diesem verantwortlich umgegangen. Bei dem Hinweis, dass eine Anhörung im Verwaltungsverfahren stattzufinden hat, wenn es sich um einen belastenden Verwaltungsakt handelt, ist keinesfalls eine vertiefte Sachkenntnis (etwa in Fragen des Atomrechts) von Nöten. Vielmehr handelt es sich um die Regel, während der Verzicht auf eine Anhörung die Ausnahme darstellt. Auf eine „eigene Sachkenntnis“ der Verfasserin des Vermerks und Zeugin Schmidt kommt es damit gar nicht an. Auf die Ausführungen der Zeugen Ullrich und Finke zur Frage des Anhörungserfordernisses bei belastenden Verwaltungsakten sowie des VGH beziehungsweise des Bundesverwaltungsgerichts (beides siehe oben unter 1.) sei hierbei ausdrücklich verwiesen.

Bezüglich der vermeintlich fehlenden Ressortzuständigkeit des HMDJIE sei auf die Regelung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei und der Ministerien des Landes Hessen sowie der Hessischen Landesvertretung (GGO)<sup>29</sup> verwiesen, wonach zur Sicherung der Zusammenarbeit der Ministerien und Einheitlichkeit der Maßnahmen der Landesregierung das HMUELV als federführendes Ministerium im Sinne des § 31 Abs. 2 Satz 1 GGO neben dem Finanzministerium auch das HMDJIE bei Erstellung der Verfügung zunächst richtigerweise beteiligt hat, dann aber dessen Bedenken – wortwörtlich – in den Papierkorb befördert hat, statt in weitere Erörterungen einzutreten.

### **3. Rolle des Rechtsanwalts Siegfried de Witt bei Verzicht auf die Anhörung**

Auch bezüglich der Rolle des Rechtsanwaltes Siegfried de Witt ist festzustellen, dass eine Beteiligung und Beratung hinsichtlich des Verzichts auf eine Anhörung unter der Prämisse erfolgte, dass das Ergebnis bereits vorher fest stand<sup>30</sup>.

Dies hat der Zeuge de Witt auch in der Vernehmung selbst bestätigt<sup>31</sup>:

*Abg. Feldmayer: „Wer hat denn letztendlich entschieden, dass auf eine Anhörung verzichtet wird?“*

*Z de Witt: „Das weiß ich nicht. Ich weiß nur, dass am 17. und am 18. März die Entscheidungen bereits gefallen waren. Wer das war? Das muss die Hausspitze gewesen sein.*

*Aber wer dort, das weiß ich nicht.“*

*Abg. Kaufmann: „Aber diese Entscheidung haben Sie ausdrücklich gebilligt? Kann man das –“*

*Z de Witt: „Die habe ich gebilligt, ja. Das ist richtig.“*

Und weiter auf Nachfrage des Abgeordneten Rock<sup>32</sup> führt der Zeuge de Witt aus:

---

<sup>29</sup> Staatsanzeiger für das Land Hessen 2011, S. 70, 72.

<sup>30</sup> Vgl. Stenografischer Bericht UNA 19/1, 6. Sitzung am 19.12.2014, S. 80.

<sup>31</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 6. Sitzung am 19.12.2014, S. 92.

<sup>32</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 6. Sitzung am 19.12.2014, S. 97.

*Abg. Rock: „(...) Hier geht es darum, dass sich Herr Finke in seiner Ausführung hier im vierten Absatz zu der Frage „Anhörung oder nicht“ so äußert, dass zuerst die Entscheidung war: keine Anhörung, und man dann eine Begründung gesucht hat.*

*Dann wird weiter ausgeführt:*

*Am Schluss war eine drin, die in der Fachabteilung abgestimmt war und die auch mit Herrn de Witt, dem Anwalt, abgestimmt war. Da würde ich Sie fragen, Herr de Witt: Haben Sie für eine – – War es so, wie hier Herr Finke darstellt, auch bei Ihnen? Sie haben sozusagen eine Vorgabe gehabt und haben dafür eine juristische Begründung gesucht, was man – – War das in dieser Reihenfolge?“*

*Z de Witt: „Die Reihenfolge war so, dass meines Wissens Herr Ullrich diesen Text formuliert hatte. Und dann habe ich über diesen Text mit Herrn Veit gesprochen und habe gesagt: Ja, so kann man es formulieren.“*

*Abg. René Rock: „Hätten Sie, wenn jetzt nicht – – Ich muss über die Frage noch einmal kurz zwei Sekunden nachdenken. Wäre es aus Ihrer Sicht schädlich gewesen, die Anhörung dort drin zu lassen, oder war es aus Ihrer Sicht zwingend notwendig, sie dort zu entfernen?“*

*Z de Witt: „Es ist ja nicht die Anhörung entfernt worden, sondern es ist eine Begründung angegeben worden, eine sehr knappe Begründung – das habe ich auch deutlich gemacht –, aus welchen Gründen von dieser Anhörung abgesehen worden ist. **Und das war ja – – Da war eine Entscheidung vorangegangen.**“*

Hieran wird mithin ebenfalls deutlich, dass es keine ergebnisoffene Prüfung auf Basis einer Beratung und Bewertung gegeben hat, weder durch die Fachabteilung des HMUELV noch durch den Rechtsanwalt de Witt.

#### **4. Exkurs: Erheblichkeit der formellen Rechtswidrigkeit und (nicht erfolgte) Nachholung der Anhörung**

Bezüglich der Bedeutung des Verzichts auf die förmliche Anhörung der RWE Power AG trifft der Bericht dahingehend Feststellungen, dass weder das Fehlen der Anhörung noch deren nicht erfolgte Nachholung Folgen für einen etwaigen Schadenersatzprozess habe und es nur auf die materielle Rechtswidrigkeit der Stilllegungsverfügung ankomme. Obgleich dies eine Frage der juristischen Würdigung des Sachverhaltes ist, die sich der Bewertung durch einen Untersuchungsausschuss denklogisch entzieht und in der alleinigen Sach- und Fachkompetenz der Gerichte liegt, können diese Feststellungen so nicht ohne korrigierende Einordnung bestehen bleiben.

Der Abschlussbericht stellt hierzu konkret fest (S. 329):

*„Der Ausschuss ist überzeugt, dass selbst eine Nachholung der förmlichen Anhörungsverfahren an der nach Ansicht des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vorliegenden materiellen Rechtswidrigkeit der Stilllegungsverfügungen nichts hätte ändern können und das Land die Verwaltungsstreitverfahren verloren hätte. Auch wenn der Hessische Verwaltungsgerichtshof die fehlende Anhörung als formell rechtswidrig beurteilte, ist entscheidend, dass die Stilllegungsverfügungen nach dem Dafürhalten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs eben auch materiell*

*rechtswidrig waren. Für die fehlerhafte Begründung der Stilllegungsverfügung und der sich daraus ergebenden Folgen trägt nach Auffassung des Ausschusses das Bundesumweltministerium die Verantwortung.“*

Richtig ist soweit, dass die Klärung der Frage der (*auch*) materiellen Rechtswidrigkeit der Stilllegungsverfügung bereits durch die entsprechenden Urteile des VGH erfolgt ist. Klarstellend sei jedoch darauf hingewiesen, dass - entgegen der oben genannten Darstellung im Abschlussbericht - schon die formelle Rechtswidrigkeit, die auf dem Verzicht auf die Anhörung durch das HMUELV beruht, einen eigenständigen Grund für die Rechtswidrigkeit des gesamten Bescheides bildet und daher eben nicht irrelevant ist.

Hierzu führt der VGH in seinen Urteilen zur Frage, ob die formelle Fehlerhaftigkeit der Stilllegungsverfügung unbeachtlich nach § 46 HVwVfG sein könnte, aus<sup>33</sup>:

*„(...) Der Beklagte (Anm.: Das Land Hessen) hat als für die Aufsicht über kerntechnische Anlagen zuständige Behörde jedenfalls darüber hinaus nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, d.h. nicht nur zu prüfen, ob die Voraussetzung der Ermächtigungsgrundlage vorliegen, sondern auch, ob er tätig werden will oder muss und gegebenenfalls welche der nach § 19 AtG zulässigen Maßnahmen er anordnet. **Bei Ermessensentscheidungen kann im Regelfall bereits die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, dass die Behörde bei Beachtung des Verfahrensrechts zu einer anderen Entscheidung in der Sache gekommen wäre (...).** Aus dem Vorbringen des Beklagten und den vorgelegten Unterlagen folgt, dass der Beklagte von der ihm nach dem Gesetz zustehenden Möglichkeit der Ermessensentscheidung keinen Gebrauch machen und ausschließlich die vom BMU erwünschte Anordnung erlassen wollte. Die Nichtausübung des eigentlich gesetzlich vorgesehenen und notwendigen Ermessens ist zwar im Rahmen der Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts zu berücksichtigen, darf aber nicht über § 46 HVwVfG zu dem Ergebnis führen, dass die Anhörung des Betroffenen, so notwendig sie auch gewesen wäre, offensichtlich an der Entscheidung in der Sache nichts geändert hätte, und deshalb unbeachtlich sein könnte. **Mit anderen Worten kann auch dann, wenn die Entscheidung in der Sache für den Beklagten erkennbar zunächst festgestanden hätte, gerade nicht festgestellt werden, dass eine Anhörung der Klägerin rechtlich keine Auswirkungen gehabt hätte.** Eine Reduzierung des Ermessens auf Null bestand im Übrigen weder auf Seiten der hessischen Aufsichtsbehörde noch des BMU, was schon dadurch deutlich hervortritt, dass auch das BMU sein Vorgehen danach differenzierte, dass es einerseits die Stilllegung von mehreren Kernkraftwerken ohne eine Feststellung konkreter Besonderheiten der örtlichen Lage - relevant für Gefahren von Erdbeben und Überflutungen - oder technischer Unterschiede verlangte, andererseits jedoch bei von der Bauzeit jüngeren Anlagen die vorgesehenen Sicherheitsüberprüfungen ohne eine Stilllegung für möglich ansah. **Von alternativlosem Handeln kann daher nicht die Rede sein.**(...)“*

Die FDP-Fraktion verkennt hierbei ausdrücklich nicht, dass auch eine für sich stehende materielle Rechtswidrigkeit des Bescheides – etwa auf Grund der nicht einschlägigen Rechtsgrundlage in § 19 Abs. 3 AtomG - insgesamt zu einer rechtswidrigen Bescheidung der RWE Power AG geführt hätte. Da jedoch auch die

---

<sup>33</sup> VGH Kassel, Urteile vom 27. Februar 2013, hier: Az. 6 C 824/11.T, Rn. 58.



materielle Rechtswidrigkeit wegen des gerichtlich erkannten Ermessensausfalls, der nach Auffassung des VGH auch auf die fehlende Anhörung zurückzuführen ist, zumindest im Bereich der Mitverantwortung des Umweltministeriums zu suchen ist, kann diese Feststellung hier nicht als überflüssig unterbleiben. Auch für den (theoretischen) Fall, dass der Bescheid obergerichtlich dennoch als materiell rechtmäßig angesehen worden wäre, wäre alleine auf Grund der fehlenden Anhörung, die zweifelsfrei alleine in der Verantwortung des Landes Hessens liegt, die Verfügung dennoch insgesamt rechtswidrig. Zudem haben die formelle Rechtswidrigkeit und die nicht erfolgte Nachholung der Anhörung dazu geführt, dass sich das Bundesverwaltungsgericht nicht einmal vertieft mit der materiellen Rechtmäßigkeit und den hierzu getroffenen Feststellungen des VGH auseinandersetzen musste.

Hierauf nimmt auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Nichtzulassungsbeschluss hinsichtlich der Revision des Landes Hessen ausdrücklich Bezug<sup>34</sup>:

*„(...) Der Verwaltungsgerichtshof hat die Unbeachtlichkeit der fehlenden Anhörung selbstständig tragend auch deshalb verneint, weil der Beklagte nach pflichtgemäßem Ermessen über Aufsichtsmaßnahmen nach § 19 Abs. 3 Satz 1 AtG zu entscheiden hatte **und nicht festgestellt werden konnte, dass eine Anhörung der Klägerin rechtlich keine Auswirkungen auf diese Ermessensentscheidung gehabt hätte.**(...)“*

Um also wenigstens diesen allein tragenden Grund für die Rechtswidrigkeit und einen etwaigen Schadenersatz zu eliminieren, hätte das HMUELV die Anhörung also wenigstens nachholen müssen. Den Ermessensausfall hinsichtlich der Anwendung des § 19 Abs. 3 AtomG hat damit die Hausspitze des HMUELV (mit) zu vertreten.

### **Zwischenergebnis:**

Bezüglich des Verzichts auf die Anhörung der RWE Power AG war die Entscheidung bereits durch die Hausspitze gefallen, eine ergebnisoffene Prüfung über deren Notwendigkeit stand nicht statt; sowohl die Fachabteilung als auch Rechtsanwalt de Witt wurden nur im Nachhinein beteiligt, um die Begründung im Bescheid an diese Entscheidung anzupassen. Warnende Hinweise aus der Fachabteilung des HMUELV sowie dem HMDJIE wurden bewusst ignoriert, weil die Entscheidung, auf eine Anhörung zu verzichten, von vorne herein fest stand. Die daraus folgende formelle Rechtswidrigkeit des Stilllegungsbescheids ist ein für sich alleine tragender Grund für die Rechtswidrigkeit der gesamten Verfügung; der darauf beruhende Ermessensausfall hat sich nach Auffassung des VGH und des Bundesverwaltungsgerichts auch auf die materielle Rechtmäßigkeit ausgewirkt. Staatsministerin Puttrich hat die Entscheidung und die etwaigen hiermit verbundenen Folgen damit höchstpersönlich zu vertreten.

---

<sup>34</sup> BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2013, Az. 7 B 18.13, Rn. 19.

## II. Verantwortlichkeit für die inhaltliche Ausgestaltung der Stilllegungsverfügung und vermeintliche Haftungsfreistellung der Länder durch den Bund

Nach Ziffer 2 des Untersuchungsauftrags hatte der Ausschuss ferner zu klären,

*welche rechtlichen (formell und materiell) und tatsächlichen Gründe der Stilllegungsverfügung in Hessen und in den drei weiteren betroffenen Ländern zugrunde gelegt wurden und insbesondere, welche Bedeutung das Handeln von Bund und Ländern in diesem Zusammenhang hatte.*

Der Abschlussbericht (S.329-331) stellt hierzu insgesamt fest, dass sowohl die Grundentscheidung für eine Änderung in der Atompolitik als auch bezüglich eines Moratoriums zwischen dem 12. und 14.03.2011 alleine durch den Bund getroffen worden, bei der Umsetzung sowohl die Begründung als auch die Ausgestaltung der Verfügung vorgegeben gewesen und damit eine Überleitung der Sachkompetenz auf den Bund erfolgt sei.

Ferner habe es eine – zumindest politische – Zusage zu einer Haftungsübernahme durch die Bundesebene bei etwaigen Schadenersatzforderungen seitens der RWE Power AG gegeben.

Diese Darstellung ist mit dem Ergebnis der Zeugenvernehmungen zu dem relevanten Treffen der Vertreter der Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten der Länder am 15.03.2011 im Bundeskanzleramt, den Erkenntnissen des Ausschusses für die Zeit unmittelbar nach dem Reaktorunglück zwischen dem 12. und 14.03.2011 als auch dem Urteil des VGH sowie dem Nichtzulassungsbeschluss des Bundesverwaltungsgerichts auf die Revision nicht in dieser undifferenzierten Art und Weise in Einklang zu bringen.

Sie widerspricht zunächst schon der geltenden Rechtslage: Nach Art. 87 c GG in Verbindung mit § 24 AtomG unterliegt der Vollzug des Atomgesetzes der Bundesauftragsverwaltung. Nach Art. 85 Abs. 3 GG unterstehen die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Das BMU hätte das HMUELV anweisen können mit der Folge, dass das HMUELV die Maßnahme hätte umsetzen müssen. Eine solche – rechtlich mögliche - Weisung liegt unstreitig nicht vor. Insbesondere kann das Schreiben des BMU vom 16.03.2011 nicht als Weisung angesehen werden. Selbst wenn - wie im Bericht angelegt – eine Überleitung der Sachkompetenz auf den Bund stattgefunden hätte (*siehe hierzu unten unter B. II. 2.*), so bliebe die Wahrnehmungskompetenz unentziehbar den Ländern zugewiesen<sup>35</sup>. Für die Rechtmäßigkeit der Stilllegungsverfügung bliebe dann nach außen das Land selbst verantwortlich. Die Zuständigkeit für die Stilllegungsverfügung auf Grund von Art. 19 Abs. 3 AtomG liegt damit grundsätzlich in Händen des Landes Hessen.

---

<sup>35</sup> BVerfGE 81, 310; BVerfGE 104, 249, 250.

## Im Einzelnen:

### **1. Grundentscheidung für Moratorium alleine durch den Bund?**

Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die Entscheidung für das so genannte Moratorium bereits in den Tagen vom 12. bis 14.03.2011, das heißt vor dem Treffen der Vertreter der Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten der Bundesländer mit Kernkraftwerken am 15.03.2011, endgültig und einseitig durch den Bund getroffen gewesen sei. Die Länder seien über diese Entscheidung nur noch in Kenntnis gesetzt beziehungsweise es sei ein „politisches Einvernehmen“ hergestellt worden.

Der Abschlussbericht trifft hierzu folgende Feststellung (S. 329, 330):

*„Der Ausschuss stellt fest, dass die Atomkatastrophe in Fukushima innerhalb der damaligen Bundesregierung und des fachlich zuständigen Bundesumweltministeriums binnen eines Wochenendes zu einer Neuausrichtung der deutschen Energiepolitik führte. Die damalige Bundesregierung traf ab dem 12. März 2011 die **Grundentscheidung**, angesichts der Ereignisse in Japan alle deutschen Kernkraftwerke einer umfassenden Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen und hierfür die gerade erst beschlossenen Verlängerung der Laufzeiten für einen Zeitraum von drei Monaten auszusetzen und verkündete dieses sogenannte „Moratorium“ am 14. März 2011 der deutschen Öffentlichkeit.“*

*„Fest steht weiter, dass diese weitreichenden Entscheidungen durch die damalige Bundesregierung und das zuständige Bundesumweltministerium getroffen worden waren, noch bevor sie am 15. März 2011 Gespräche mit den betroffenen Ländern zur Herbeiführung eines politischen Konsenses und zur verwaltungsrechtlichen Umsetzung der Entscheidungen führte. Die Entscheidungen zur Durchführung der Sicherheitsüberprüfung aller deutschen Kernkraftwerke während eines dreimonatigen Moratoriums der Laufzeitverlängerung und die konkrete Umsetzung in Form der vorübergehenden Stilllegung der sieben ältesten Kernkraftwerke wurden seitens der Bundesregierung und des Bundesumweltministeriums **zu keinem Zeitpunkt zur Disposition gestellt**, sondern sie bildeten die Grundlage aller weiteren Gespräche.“*

Diese Darstellung entspricht nicht dem Ergebnis der Zeugenvernehmungen im Untersuchungsausschuss. Insbesondere die Einlassungen der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel<sup>36</sup> sowie die des damaligen Bundesumweltministers Dr. Norbert Röttgen<sup>37</sup> legen zwar zweifelsohne den Schluss nahe, dass es bezüglich der weiteren Vorgehensweise – nämlich die Durchführung eines Moratoriums – recht konkrete Vorüberlegungen seitens der Bundesebene gegeben hat, die abschließende Entscheidung hierüber allerdings erst auf der Sitzung mit den Ministerpräsidenten der betroffenen Länder am Dienstag, den 15.03.2011, gemeinsam fallen sollte und letztlich auch gefallen ist.

Bundeskanzlerin Merkel führt hierzu unter anderem aus<sup>38</sup>:

---

<sup>36</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 17. Sitzung am 06.11.2015, S. 4 ff.

<sup>37</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 10. Sitzung am 06.03.2015, S. 4 ff.

<sup>38</sup> Stenografischer Bericht UNA 19/1, 17. Sitzung am 06.11.2015, S. 7 f.

*Zin **Merkel**: „(...) Insofern haben wir an dem Montag in den Gremien bereits darüber (Anm.: ein Moratorium) gesprochen, aber dann für die eigentlich wichtige Sitzung, für Dienstag, die Ministerpräsidenten der Länder eingeladen, in denen es Kernkraftwerke gab. (...)“*

Die Ankündigung des Moratoriums durch die Bundeskanzlerin in der Pressekonferenz am Nachmittag des 14.03.2011 war unbestrittener Maßen eine weitgehende politische Willensbekundung. Unter diesem Aspekt ist auch der Verweis auf das Gespräch mit den Ministerpräsidenten für den Folgetag zu verstehen<sup>39</sup>:

*„(...) Morgen werde ich mit den Ministerpräsidenten der Bundesländer, in denen Kernkraftwerke betrieben werden, die weiteren Maßnahmen im Rahmen des Moratoriums beraten (...)“*

Dass zu diesem Zeitpunkt bereits der Begriff des Moratoriums und die damit verbundenen Maßnahmen eben noch nicht abschließend feststanden, geschweige denn ein konkretes, mit sämtlichen Parametern durchdachtes, inhaltliches Konzept zu Grunde lag, wird auch dadurch deutlich, dass die Kanzlerin anlässlich der Pressekonferenz am 14.03.2011 nicht einmal sicher wusste, welche Kernkraftwerke betroffen sein würden. Hiervon geht auch der Abschlussbericht selbst aus (vgl. S. 45). Die konkrete Ausgestaltung des Moratoriumsbegriffs und der damit verbundenen Maßnahmen erfolgte dann – unter entsprechender Vorarbeit durch das BMU – im Gespräch mit den Ministerpräsidenten am 15.03.2011 gemeinsam.

Hierzu erklärte die Bundeskanzlerin im Rahmen ihrer Zeugenvernehmung durch den Ausschuss<sup>40</sup>:

*Zin **Merkel**: „(...) Das Moratorium, wie wir es auch schon eben mit dem Vorsitzenden diskutiert haben, wurde am Montag verkündet, war aber sozusagen noch nicht in seinem Endergebnis ausgereift, sondern es war **als erster Ansatz** die Idee, die in einer solchen Situation auch politisch naheliegt: Wir machen angesichts der neu auftauchenden Sicherheitsrisiken etwas, was mir auch geboten schien, nämlich, wir nehmen die Verlängerung der Laufzeiten der Kernkraftwerke erst einmal zurück, und wir denken drei Monate nach, wie wir weiter vorgehen. – Daraus ist dann der neue Konsens entstanden, den wir dann gemacht haben. Aber das Moratorium als solches war: erst einmal drei Monate Pause – mit dem politischen Angang: Wir gehen einfach wieder auf den vor der Verlängerung herrschenden Rechtszustand zurück. – Das hat sich dann, wie wir diskutiert haben, bis Dienstag noch einmal modifiziert, ich finde, auch sinnvollerweise modifiziert, weil bei der Frage der Sicherheit bei den älteren Kernkraftwerken anzusetzen aus meiner Sicht sehr vernünftig ist und war. (...)“*

*„Also, gleichgeblieben ist: Alle Kernkraftwerke werden sicherheitsüberprüft. Gleichgeblieben ist, dass die Laufzeitverlängerung zurückgenommen wird. Der Bundesumweltminister ist bei vertiefter Befassung mit dem Thema dann zu einer Schlussfolgerung gekommen, die weitergehend ist, nämlich, dass die sieben älteren Kernkraftwerke während der Sicherheitsüberprüfung vom Netz gehen sollten.“*

Und die Bundeskanzlerin führt weiter aus<sup>41</sup>:

---

<sup>39</sup> HMUKLV, Band I, Bl. 338 f.

<sup>40</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 17. Sitzung am 06.11.2015, S. 18; 27.

**„Es war eine politische Runde, aber es war an keiner Stelle infrage gestellt, dass sich alles, was darauf folgt, in der gewohnten Rechtsordnung zwischen Bund und Ländern abspielt, wie das mit den Fragen der Aufsicht bei den Atomkraftwerken ist. Das heißt, da kann nicht der Bund „den Hut aufhaben“. Die Länder haben da ihre Rolle, rein nach der gesetzlichen Lage. (...)“**

*„Also: Wir waren eine politische Runde. Wir haben auch gesagt: Wir haben das gleiche politische Ziel. Aber es war auch klar, dass in der Begegnung oder in der Kooperation des Bundesumweltministeriums mit den Landesumweltministerien anschließend keinerlei Rechtsordnungen außer Kraft gesetzt werden.“*

Dies steht im klaren Widerspruch zu den Aussagen der Vertreter der Landesregierung und insbesondere des Ministerpräsidenten Volker Bouffier, auf die der Bericht in seiner Bewertung (S. 294) explizit Bezug und zur alleinigen Grundlage seiner Abschlussbewertung nimmt. Exemplarisch für den Dissens zwischen Bund und Land in dieser Frage steht die Einlassung des Ministerpräsidenten gleich zu Beginn seiner Zeugenvernehmung<sup>42</sup>:

**Z Bouffier:** „(...) In einer Pressekonferenz der Bundeskanzlerin und des Bundesaußenministers am Nachmittag des 14. März 2011 teilte die Bundeskanzlerin dann mit, dass die Bundesregierung am Samstag, den 12. März veranlasst hatte, dass alle deutschen Kernkraftwerke einer umfassenden Sicherheitsüberprüfung unterzogen würden. Hierfür solle die erst kürzlich beschlossene Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke für die Dauer von drei Monaten ausgesetzt werden. Die ergänzenden Ausführungen des damaligen Bundesaußenministers in der Pressekonferenz machten für mich deutlich, dass sich die Bundesregierung auf das Vorgehen – also Aussetzung der Laufzeitverlängerung für drei Monate, Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung aller deutschen Kernkraftwerke – bereits am Wochenende verständigt hatte. **Die Entscheidungen waren damit bereits auf Bundesebene getroffen**, ohne dass die Länder bis zu diesem Zeitpunkt überhaupt beteiligt waren.

*Die Ministerpräsidenten der betroffenen Länder wurden dann vom Chef des Bundeskanzleramts für den Vormittag des 15. März 2011 zu einer Besprechung ins Bundeskanzleramt eingeladen, um über die Umsetzung dieser bereits getroffenen Entscheidungen zu beraten. Nach meiner Erinnerung war das der erste Zeitpunkt, zu dem die Länder überhaupt einbezogen waren. (...)“*

Während der Bericht in diesem Punkt die Aussagen der Bundeskanzlerin und – wie auch im weiteren Verlauf bei der Frage der angeblichen Zusage eines unterschriftsreifen Anordnungsentwurfs durch den Bund - die vollständige Aussage des damaligen Bundesumweltministers Dr. Röttgen pauschal als „nicht glaubhaft“ (S. 295) abtut, sich also seinerseits weithin undifferenziert der Argumentation des hessischen Ministerpräsidenten anschließt, sieht es die FDP-Fraktion auf Grundlage der Vernehmungen und der Aktenlage als wahrscheinlicher an, dass es sich bei den – unbestritten durchgeführten – Überlegungen im Zeitraum vom 12. bis zum 14.03.2011 auf Bundesebene um die Vorbereitung der gemeinsamen Sitzung mit den Ministerpräsidenten

---

<sup>41</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 17. Sitzung am 06.11.2015, S. 15, 16.

<sup>42</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 13. Sitzung am 26.06.2015, S. 103, 104.

beziehungsweise der Fachminister des Bundes und der Länder am 15.03.2011 gehandelt hatte. Anzeichen dafür, dass vorher bereits rechtsverbindliche Entscheidungen getroffen worden sein könnten, sind nicht ersichtlich, die Frage, was bei Weigerung eines oder mehrerer Bundesländer geschehen wäre auf Grund des breiten Konsenses rein spekulativ.

Insbesondere die äußerst detaillierten und vom Ablauf des Verfahrens her nachvollziehbaren Einlassungen des damaligen Bundesumweltministers der Bundeskanzlerin und des damaligen Chefs des Bundeskanzleramtes Pofalla, die den Diskussionsstand in der Sitzung mit den Ministerpräsidenten am 15.02.2011 beschreiben, legen dies nahe. Hierzu passt zudem - wie auch der Abschlussbericht zutreffend darstellt (S. 58 ff.) – dass es noch in der gemeinsamen Sitzung der Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten der Länder umfassende Debatten um Ablauf, Ausgestaltung und Folgen des Moratoriums gegeben hat.

## **2. Vorgabe der Begründung zur Stilllegungsverfügung und Überleitung der Sachkompetenz auf den Bund**

Auch die Ausführungen im Abschlussbericht bezüglich der Behauptung, in der gemeinsamen Sitzung der Fachabteilungen der Länder und dem BMU sei eine bundeseinheitliche Begründung zugesagt worden, die eine 1:1 Umsetzung in allen betroffenen Bundesländern ermöglichen sollte, haben zu Feststellungen geführt, die zumindest als einseitig zu bezeichnen sind und für die sich jedenfalls keine gesicherten Grundlagentexte in den Erkenntnissen des Ausschusses finden lassen.

Zusammenfassend führt der Bericht (S. 331) hierzu aus:

*„Der Ausschuss stellt fest, dass das Bundesumweltministerium den betroffenen Ländern in der Sitzung im Bundesumweltministerium am 15. März 2011 entsprechend der politischen Verabredungen im Bundeskanzleramt **zusagte**, mit Schreiben vom 16. März 2011 eine bundeseinheitliche Begründung der vorübergehenden Stilllegung der sieben ältesten Kernkraftwerke **verbindlich vorzugeben, der die betroffenen Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung 1 : 1 Folge leisten sollten**. Alle betroffenen Länder setzten dementsprechend die vorübergehenden Stilllegungen bundeseinheitlich im Rahmen ihrer Wahrnehmungskompetenz gegenüber den Energieversorgungsunternehmen nahezu wortgleich bis zum 18. März 2011 um. **Den betroffenen Ländern verblieb insoweit kein eigener Beurteilungs- und Ermessenspielraum** hinsichtlich der Rechtsgrundlage und Begründung der vorübergehenden Stilllegungen mehr. Eine förmliche Weisung war nicht notwendig, da die betroffenen Länder politisch mit den Entscheidungen des Bundes einverstanden waren.“*

Der Bericht stellt weiterhin (S. 331, 332) fest:

*„Es erscheint dem Ausschuss **logisch zwingend, dass das Bundesumweltministerium die Sachkompetenz hatte übernehmen müssen**, denn nur hierdurch konnte der vom Bundesumweltministerium geforderte bundeseinheitliche Vollzug und eine bundeseinheitlich für alle deutschen Kernkraftwerke erfolgende Sicherheitsüberprüfung überhaupt gewährleistet werden. Das Bundesumweltministerium trägt daher die volle Verantwortung für etwaige Folgen aus den vorübergehenden Stilllegungen der sieben ältesten Kernkraftwerke. (...)*

*Die betroffenen Länder begleiteten diesen Prozess lediglich in ihrer Wahrnehmungskompetenz ohne eigene Beurteilungs- und Ermessensspielräume.“*

Für die FDP-Fraktion konnte die Frage, ob es in der gemeinsamen Sitzung seitens des BMU eine entsprechende Zusage geben hat, die über die Lieferung allgemeiner Umsetzungshinweise hinaus geht, nicht abschließend geklärt werden. Angesichts der insoweit übereinstimmenden Einlassungen aller am Gespräch unmittelbar beteiligten Zeugen steht lediglich fest, dass es die Zusicherung gegeben hat, dass der Bund mindestens unterstützende Formulierungen an die Länder liefert.

Exemplarisch sei hierbei auf die Aussage des Zeugen Hennenhöfer verwiesen<sup>43</sup>:

*Z Hennenhöfer: „Bundesminister Dr. Röttgen erläuterte das Ergebnis der Besprechung mit den Ministerpräsidenten. Die Länder baten um eine Handreichung des Bundes. Ich habe wiederum die **Formulierungshilfe** zugesagt und den Wunsch nach einer Weisung ausdrücklich abgelehnt.“*

*(...)*

*„Aus unserer Sicht war klar – wir haben das auch in allen Gesprächen mit den Kollegen in den Ländern, an die ich mich im Einzelnen nicht mehr erinnern kann, weil es einfach zu viele waren, deutlich gemacht-, dass unser Schreiben weder als Weisung noch als Überleitung der Sachkompetenz zu verstehen war“.*

Weiter sagte der Zeuge Hennenhöfer allerdings zur Frage, ob es aus seiner Sicht eine Übernahme der Sachkompetenz durch den Bund geben sollte, aus:

*Z Hennenhöfer: „Das war für uns glasklar. Es gab eine Grundsatzentscheidung: Das machen Bund und Länder gemeinsam.- Sie haben recht: **das war eine politisch letztlich gemeinsam getragene Entscheidung**. Die Entscheidung hieß: Jedes Land macht das in eigener Sachkompetenz.- Daran haben wir nicht einen Moment gezweifelt. Ich muss sagen: Das, was ich dann später gehört habe, was hier in Wiesbaden diskutiert worden ist, hat mich schlicht umgehauen. Ich habe Ihnen auch deutlich gesagt, dass der Bund, wann immer er Dinge an sich gezogen hat, förmlich gehandelt hat. Dann hat es Anhörungen des Landes gegeben. Dann sind förmliche Weisungstexte verfasst worden. **Der Bund hat aus guten Gründen immer nur förmlich gehandelt, wenn es so etwas gab** – und es gab nur eine einzige, wenn überhaupt je, Überleitung der Sachkompetenz.“*

Und weiter<sup>44</sup>:

*„Ich muss jetzt noch einmal darauf hinweisen, dass das eine Rechtsfigur ist, die das Bundesverfassungsgericht bezogen auf eine einzelne Entscheidung, den berühmten Schröder’schen Ausstiegskonsens, einmal herangezogen hat, um dort diesen Konsens für verfassungsgemäß zu erklären. Diese Ausnahmefigur sollte hier jetzt plötzlich zum Tragen kommen? Das kam uns wirklich nicht in den Sinn. Wir hätten die Überleitung der Sachkompetenz dann wirklich auch deutlich gemacht.“*

---

<sup>43</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 9. Sitzung am 13.02.2015, S. 4 ff., S. 7.

<sup>44</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 9. Sitzung am 13.02.2015, S. 20.

Auch der Ministerpräsident Bouffier ging offenbar in seiner Zeugenaussage jedenfalls nicht davon aus, tatsächlich einen fertigen Entwurf der Anordnung seitens des BMU geliefert zu bekommen:

*Z Bouffier: „(...) Was den Begriff „unterschriftsreif“ angeht, so stammt dieser auch nicht von mir, sondern ich habe ausdrücklich formuliert: „Wir sind davon ausgegangen“ – so war es auch vereinbart-, dass den Ländern eine Vorgabe gemacht wird, aus der klar wird, wie die Rechtsbegründung ist, warum man das tut, und dass alle einheitlich handeln.- So sind wir auseinandergesprochen, ohne dass da jetzt einer – wie soll ich sagen?- die einzelnen Sätze formuliert hätte. Das war nicht unser Thema. Aber das war schon klar. Und das ist so auch nach wie vor meine Erinnerung“.*

Unabhängig von der strittigen Frage, welche Zusagen in der Sitzung am 15. März getroffen worden sind, sprechen die weiteren Abläufe eher dagegen, dass es eine verbindliche Vorgabe, die eine 1:1 Umsetzung erlaubt, geben sollte. Bei dem letztlich vom BMU an die Länder gerichteten Schreiben vom 16.03.2011 kann hiervon jedenfalls nicht die Rede sein: Die Fachabteilung des HMUELV hatte selbst unmittelbar erkannt, dass das Schreiben des BMU eben nicht der unterschrittsreife Entwurf gewesen ist, der angeblich zugesagt gewesen sein soll, den die Zeugen Finke und Ullrich allerdings allem Anschein nach tatsächlich erwartet hatten. Diese Bedenken wurden alsdann auch von der Fachabteilung so gegenüber der Hausleitung, namentlich der Staatsministerin Puttrich, ausdrücklich artikuliert.

Der Zeuge Finke äußerte in seiner Vernehmung hierzu<sup>45</sup>:

***Vorsitzender:** „Gut, ich glaube, jetzt habe ich es verstanden.*

*Wenn ich es richtig verstehe, begannen Ihre Bedenken, nachdem Sie aus Berlin zurück waren, am nächsten Tag, am 16., nachdem das BMU Ihnen – Sie waren auch Empfänger dieser E-Mail – den Entwurf einer Stilllegungsverfügung übersandt hat?“*

*Z Finke: „Richtig. Ich habe an diesem 15., nachmittags, Frau Puttrich telefonisch informiert. Es gab auch diese Pressekonferenz am Nachmittag des 15., mit Ministerpräsident Bouffier und Frau Ministerin Puttrich, in der die Stilllegung angekündigt wurde, spätestens bis Freitag. Bis dahin waren sozusagen die Abläufe vorstrukturiert und hätten auch so gehen können. Meine Bedenken, unsere Bedenken in der Fachabteilung sind in dem Moment entstanden, als wir diese Verfügung, diesen Entwurf des BMU gesehen haben. Denn, wie gesagt: **Der hat mitnichten dem Anspruch genügt, ein unterschrittsreifer Bescheid zu sein.** Wobei man hier sagen muss: Er wurde von allen Ländern, die sie umgesetzt haben, wohl als unterschrittsreif bewertet und wurde praktisch 1:1 so auch erlassen.“*

***Vorsitzender:** „Diese Bedenken, wem haben Sie die am 16. März mitgeteilt?“*

*Z Finke: „Wir haben natürlich in der Abteilung darüber gesprochen.“*

---

<sup>45</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014, S. 12.



**Vorsitzender:** „Oder in der Folge?“

**Z Finke:** „**Dann, in der Folge**, hatte ich am Nach – –, am Abend war das mehr, ich glaube, so gegen 20 Uhr, **eine intensive Besprechung mit Frau Ministerin Puttrich, in der ich diese Bedenken vorgetragen habe**. Dann kam es auch zur Diskussion: Wie gehen wir mit dieser Situation um? Es gab eine ganz klare Strategie. Frau Ministerin Puttrich hatte gesagt: Der Bescheid, so, wie er dort vorgegeben ist, muss umgesetzt werden. Es gab inzwischen auch die Entwicklung, dass am gleichen Tag, am 16., in Baden-Württemberg die Stilllegungsverfügungen auf dieser Basis ausgesprochen wurden. Es wurde dort also erörtert: Wir haben in Hessen keine Zeit für irgendwelche Diskussionen mit dem BMU für irgendwelche Weiterungen. Wir müssen handeln.

**Da gab es nur die zwei Möglichkeiten. Ich hatte dann Frau Ministerin Puttrich erläutert: Wir als Fachabteilung können das unmöglich mittragen.**

Wir haben deshalb erörtert eine Weisung durch Frau Ministerin Puttrich an die Fachabteilung. Das hätte bedeutet, dass wir unsere Bedenken in einem umfänglichen Vermerk festgehalten hätten. Wir hätten Frau Ministerin um die Wiederholung ihrer Weisung gebeten – das wäre der Ablauf –; sie hätte das bestätigt; und dann hätten wir so gearbeitet, mit einem, sage ich einmal, sehr, sehr belastenden Vermerk in den Akten – wenn man an einen eventuellen späteren Prozess, eine Klage durch RWE, gedacht hätte. **Die hätten im Grunde genommen den Ansatz für ihre Klageschrift bereits in der Akte gefunden.**

Die Alternative, die wir erörtert haben, war dann: Und was geschieht, wenn die Hausleitung das alleine bearbeitet, und wir werden freigestellt? Dann habe ich erklärt: **Daraufhin können wir auf jedwede Vermerke in der Akte verzichten, auf jedwede weitere kritische Dokumentation unserer Position.**

So sind wir auseinandergeschieden – dass man gesagt hat: Okay, dann wählen wir diesen Weg. Ihr in der Fachabteilung seid hiermit von der verantwortlichen Bearbeitung entbunden. Helft uns aber bitte als „qualifiziertes Schreibbüro“. – Wir haben die Adresse von RWE und diese Dinge alle, das ist uns sozusagen geläufig. – So sind wir verblieben.“

Schließlich hat das Schreiben des BMU also dazu geführt, dass entsprechende Arbeiten an einem Anordnungsentwurf im HMUELV beziehungsweise an einer Überarbeitung der „Vorlage“ des BMU zwar zunächst durch die Fachabteilung aufgenommen wurden (siehe Ausführungen unter B. I. 1.), diese dann aber auf Anordnung der Staatsministerin selbst wieder abgebrochen und eine Orientierung an dem Schreiben des BMU vom 16.03.2011 erfolgte. Spätestens an dieser Stelle war damit auch der Hausleitung klar, dass eine Umsetzung in dieser Form ein Risiko darstellt: Der Ermessens- und Beurteilungsausfall waren ob der dünnen „Vorlage“ offensichtlich und hätte erkannt werden müssen, da insbesondere das Ermessen weder von Seiten der Landesebene noch von der Bundesebene ausgefüllt wurde. Auf die entsprechenden Ausführungen im Urteil des VGH sei verwiesen (siehe oben unter B. I. 4.).

Dies bestätigt sich auch an Hand der weiteren Aussagen des Zeugen Ullrich<sup>46</sup>:

*Z Ullrich: „Er (Anm.: gemeint ist der Zeuge Finke) hat mich dann gebeten, da er es selbst nicht für einen Entwurf hielt, den man unterschreiben könnte und zur Unterschrift geben könnte, zu versuchen, daraus einen richtigen Anordnungsentwurf zu machen. Dann hat er das Papier eben auch an die Hausleitung geschickt(...)“<sup>47</sup>*

*„(...) Ich hatte eigentlich nicht den Auftrag, das Schreiben des BMU zu prüfen, sondern das zur Basis zu nehmen für einen Anordnungsentwurf, wie ich mir vorstellen könnte, dass so etwas, sagen wir einmal, auch formal richtig aussieht. Denn das war nicht unser Eindruck, dass das, was da kam, so etwas wie eine Anordnung ist. Es war ein Schreiben, eine Bitte darum, etwas zu tun - mit einer Begründungsvorgabe. Daraus sollte ich einen Entwurf erstellen oder es einmal versuchen zu skizzieren, wie so etwas aussehen sollte.“*

Nach alledem ist also festzustellen, dass es jedenfalls keine Vorlage seitens des BMU gegen hat, die zu einer Umsetzung 1:1 in den Ländern geeignet gewesen wäre. Das Schreiben des BMU war bewusst nicht dergestalt formuliert, dass es als unmittelbar als Anordnung in den Ländern hätte verwendet werden können. Dies war sowohl den Bediensteten in der Fachabteilung als auch der Hausspitze des HMUELV unmittelbar nach Kenntnisnahme des Schreibens des BMU vom 16.03.2011 auch bewusst. Nichtsdestoweniger wurde – wie offenbar auch in den anderen betroffenen Bundesländern – auf Grundlage des hinsichtlich rechtlicher Aspekte nicht ausreichenden Schreibens die Stilllegungsverfügung erstellt. Dies geschah auf Anweisung von Staatsministerin Puttrich, die explizit eine Erstellung des Bescheides auf Basis des Schreibens verlangt hatte.

Der avisierte „einheitliche Vollzug“ konnte zudem schon deshalb mit der letztlich am 18.03.2011 von Staatssekretär Weinmeister unterschriebenen Stilllegungsverfügung nicht erreicht werden, weil es sich bei den betroffenen Kernkraftwerken um unterschiedliche Anlagen handelte, mithin individualisierte Verfügungen ohnehin notwendig waren. Am Entwurf der Anordnung nahm außerdem Ministerpräsident Bouffier selbst noch Änderungen in Form von „sprachlichen Klarstellungen“<sup>48</sup> seiner Büroleiterin vor, was letztlich ebenfalls für einen eigenen Ermessens- und Beurteilungsspielraum des Landes und damit gegen eine Überleitung der Sachkompetenz auf den Bund spricht.

Im Übrigen stellt die FDP-Fraktion fest, dass die Bewertung, ob das Handeln des Bundes gegenüber dem Land eine Überleitung der Sachkompetenz auf den Bund darstellt, wie dies im Bericht niedergelegt ist, letztlich eine reine Rechtsfrage darstellt, deren Beurteilung dem Untersuchungsausschuss entzogen ist.

---

<sup>46</sup> Vgl. Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014, S. 6 ff.

<sup>47</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 5. Sitzung am 28.11.2014, S. 8.

<sup>48</sup> Vgl. Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 13. Sitzung am 26.06.2015, S. 106.

### 3. Übernahme etwaiger Haftungsrisiken durch den Bund

Nach Ziff. 7 des Untersuchungsauftrags sollte der Ausschuss klären,

*ob und gegebenenfalls wie die Frage möglicher Entschädigungsforderungen und die Frage der Amtshaftung im Vorfeld der Verfügung abgewogen wurden;*

Hierzu stellt der Bericht fest (S. 331):

*„Der Ausschuss stellt fest, dass nach Aktenlage auch die anderen anwesenden Ländervertreter nach der politischen Einigung im Bundeskanzleramt von der vollen Verantwortlichkeit des Bundes für etwaige rechtliche Risiken ausgingen. **Den betroffenen Ländern wurde seitens der damaligen Bundesregierung politisch zugesagt, der Bund werde für die Folgen möglicher rechtlicher Auseinandersetzungen mit den Kernkraftwerksbetreibern eintreten.**“*

Diese Bewertung ist angesichts der Zeugenvernehmung so apodiktisch nicht haltbar. Sie ist eine einseitige Darstellung der Position der Vertreter des Landes Hessen, stellt den damaligen Bundesumweltminister Dr. Röttgen pauschal als unglaubwürdig dar (S. 295) und verdreht die Aussagen der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und des Zeugen Hennenhöfer, die beide zwar nicht kategorisch ausgeschlossen haben, dass eine politische Aussage zur (teilweisen) Haftungsübernahme erfolgt ist, diese jedoch auch nicht positiv bestätigen konnten. Insoweit ist vor allem die Formulierung im Abschlussbericht (S. 295)

*„Die Beweisaufnahme hat hinsichtlich der Vereinbarungen im Bundeskanzleramt weiter ergeben, dass den Ministerpräsidenten der betroffenen Länder in dieser Sitzung mit Blick auf die politisch vereinbarte bundeseinheitliche Umsetzung des Moratoriums entsprechend der vom damaligen Bundesumweltminister vorgetragenen Verfahrensweise eine schriftliche Begründung für die vorübergehende Stilllegung auf Grundlage des § 19 Abs. 3 Atomgesetz zugesichert wurde. Zwar hat der Zeuge Dr. Norbert Röttgen eine solche Zusage bestritten, der ebenfalls anwesende Abteilungsleiter Gerald Hennenhöfer, der Hessische Ministerpräsident Volker Bouffier sowie die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel haben dies jedoch dem Ausschuss gegenüber **übereinstimmend** und glaubhaft ausgesagt.“*

mindestens als irreführend, wenn nicht gar falsch, zu bezeichnen.

Konkret stützt sich diese Bewertung auf die Einlassungen des Ministerpräsidenten Bouffier. Dieser hatte in seiner Vernehmung ausgesagt, die Bundeskanzlerin habe in der Besprechung der Ministerpräsidenten und der Vertreter der Bundesregierung am 15.03.2011 erklärt, man werde die Länder „*nicht im Regen stehen lassen*“<sup>49</sup>. Damit habe sie „*politisch zugesagt, der Bund werde für die Folgen möglicher rechtlicher Auseinandersetzungen mit den Kernkraftwerksbetreibern eintreten.*“

Die Bundeskanzlerin Dr. Merkel hatte hierzu auf Nachfrage ausgesagt<sup>50</sup>:

<sup>49</sup> Vgl. Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 13. Sitzung am 26.06.2015, S. 119.

<sup>50</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 17. Sitzung am 06.11.2015, S. 15; 36.

*Z Merkel: Das kann ich nicht sagen. Also, daran erinnere ich mich jetzt nicht. Ich kann das nicht so rum und so rum sagen, ich kann nur sagen, dass wir ein Gespräch in einem gemeinsamen politischen Verständnis geführt haben: von der Frage des Vorrangs der Sicherheit, von der Frage, dass es sinnvoll ist, die Überprüfung durchzuführen, von der Frage, dass das Moratorium ein Angang ist und dass wir dies dann sozusagen in der fachlichen Umsetzung an das Umweltministerium weitergegeben haben. Das ist für mich der vorherrschende Ausdruck. Aber wir haben dort keine – – Wie gesagt, außer der Erläuterung des § 19 des Atomgesetzes kann ich mich an keine weitergehenden Rechtsdiskussionen erinnern.(...)*

*Ich kann mich an meine einzelnen Worte nicht erinnern. Ich kann mich nur daran erinnern, dass wir in einem Geiste gemeinsamer Ziele, nämlich die Sicherheit ganz vorne anzustellen, gesprochen haben. Das ist das, woran ich mich erinnere – und dass dann verabredet wurde, dass das Bundesumweltministerium mit den Umweltministerien der Länder die weiteren Verfahrensschritte klärt.*

Zudem gab sie ausdrücklich zu Protokoll, dass Schadensersatzfragen oder mögliche Klagen der Energieversorgungsunternehmen in der Sitzung am 15. März 2011 jedenfalls keine Rolle gespielt hätten<sup>51</sup>.

Auch die Zeugen Dr. Röttgen<sup>52</sup> und Pofalla<sup>53</sup> haben sich – wie der Bericht an anderer Stelle selbst korrekter Weise feststellt (S. 70) - in ihrer Vernehmung an eine solche Zusage zur Haftungsübernahme durch den Bund nicht erinnern können.

Zeuge Dr. Röttgen bestreitet vielmehr gar vehement, dass es seitens seines Ministeriums eine solche Zusage gegeben habe:

**Vorsitzender:** „(...)Was können Sie uns zu einer möglichen oder etwaigen Haftungsfreistellung sagen?“

**Z Röttgen:** „Dass es die jedenfalls von mir – – Es hätte auch keine Kompetenz von mir dazu gegeben. Ich wüsste auch nicht, wer sonst im Bundesumweltministerium oder überhaupt Kompetenz für Haftungsfreistellungen haben sollte. Jedenfalls von mir weder gefordert wurde, jedenfalls schon darum nicht abgegeben worden ist und ich auch die Rechtsgrundlage dafür nicht sehen könnte. Und ich wüsste auch nicht, wie der Bund oder Verantwortliche im Bund irgendwie freihändig Haftungsfreistellungen auf welcher Rechtsgrundlage eigentlich irgendwie zusagen sollten. Und darum kann ich Ihnen eigentlich nichts dazu sagen, weil wenn ich damit konfrontiert worden wäre, hätte ich nur gesagt: Unsere Auffassung ist, die Rechtsgrundlage ist zutreffend, und auf der Basis ist ein rechtskonformes Handeln möglich, und darum stellt sich für mich die Frage von Haftungsfreistellungen überhaupt nicht.“

**Ich bin nie darauf angesprochen worden und habe dazu auch nie irgendetwas gesagt.“**

Und auf nochmalige Nachfrage des Vorsitzenden:

---

<sup>51</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 17. Sitzung am 06.11.2015, S. 16.

<sup>52</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 10. Sitzung am 06.03.2015, S. 20, 21.

<sup>53</sup> Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 10. Sitzung am 06.03.2015, S. 155.

*Z Röttgen: „Meine Erinnerung ist sehr klar. Es hat eine Vereinbarung, an der ich irgendwie beteiligt war, nicht gegeben. Ich habe auch nichts davon gehört, und in meiner Amtszeit hatte es auch keine im Verantwortungsbereich des Bundesumweltministeriums gegeben.“*

Nach Überzeugung der FDP-Fraktion liegt es daher mit Blick auf die divergierenden Zeugenaussagen zwar durchaus im Bereich des Möglichen, dass eine entsprechende politische Aussage durch einen Vertreter des Bundes in der Sitzung der Vertreter der Bundesregierung und den Ministerpräsidenten am 15.03.2011 getroffen wurde. Es findet sich jedoch zum einen – entgegen den Ausführungen im Abschlussbericht – keinerlei Zeugenaussagen, die als Beleg für eine tatsächliche Haftungsübernahme seitens des Bundes herhalten können. Auch aus den Vernehmungen ergibt sich diesbezüglich das Bild, dass die Konfliktlinien diesbezüglich ganz klar entlang der jeweiligen entgegenstehenden Interessen von Ländern und Bund hinsichtlich etwaiger Schadenersatzprozesse verläuft. Ferner gibt es keine Aktennotizen oder Vermerke in den vorliegenden Akten, die eine entsprechende Aussage zur Haftungsübernahme belegt. Ein Beleg wie etwa ein Protokoll der Sitzungen am 15. März gibt es ebenfalls nicht - eine Protokollierung seitens des Bundeskanzleramtes, des BMU oder der Vertreter der Landesregierung ist nicht erfolgt.

Seitens der FDP-Fraktion steht daher lediglich gesichert fest, dass in diesem Punkt Aussage gegen Aussage steht und der Ausschuss nicht in der Lage war, eine Klärung herbeizuführen. Selbst wenn es eine – wie der Bericht es selbst nennt (S.331) – „politische“ Zusage gegeben haben sollte, so fehlt es dieser jedenfalls an einer rechtlichen Bindungswirkung, obgleich sie als politische Absichtserklärung im Falle eines Schadenersatzanspruches der RWE Power AG durchaus von Relevanz werden könnte.

#### **Zwischenergebnis:**

Für die FDP-Fraktion steht fest, dass die Kanzlerin, der Bundesumweltminister und die Ministerpräsidenten der Länder mit betroffenen Kernkraftwerken eine gemeinsame Entscheidung bezüglich des Moratoriums und dessen Ausgestaltung getroffen haben. Eine Überleitung der Sachkompetenz auf den Bund scheint auf Grund der dargestellten Abläufe unwahrscheinlich; dies wird jedoch Klärung im Rahmen des Schadenersatzprozesses vor den ordentlichen Gerichten erfahren. Jedenfalls hätte das HMUELV die Umsetzung des Moratoriums auf Grundlage des Schreibens des BMU vom 16. März 2011 verweigern können und sich dann förmlich anweisen lassen müssen, um die Verantwortlichkeit des Bundes auch verwaltungsrechtlich abzusichern. Folge der juristischen Fehleinschätzungen und Versuche, sich den „toten Vogel“ zwischen Bund und Land gegenseitig in die Tasche zu schieben, ist ein Nichtausfüllen des Beurteilungs- und Ermessensspielraums bei der Stilllegungsverfügung, was – neben der nicht einschlägigen Rechtsgrundlage für die Anordnung der Stilllegung in Form des § 19 Abs. 3 AtomG - Grundlage für die materielle Rechtswidrigkeit der Stilllegungsverfügung bildet. Für die behauptete Einlassung seitens der Vertreter des Bundes, man werde die „Länder nicht im Regen stehen lassen“ und die Haftung (mit) übernehmen, finden sich zwar durchaus Anhaltspunkte, nicht jedoch für eine rechtssichere Haftungsübernahme durch den Bund.

### III. Entschädigungsforderungen der RWE Power AG und Schreiben des Ministerpräsidenten Bouffier an den Vorstandsvorsitzenden Dr. Großmann

Nach Ziffer 9 des Untersuchungsauftrags hatte der Ausschuss ferner zu klären,

*ob und gegebenenfalls wann und mit welchem Ziel Mitglieder der Landesregierung oder der Genehmigungsbehörde mit RWE in Gespräche im Zusammenhang mit der vorläufigen Stilllegungsverfügung eintraten, und wer an diesen teilnahm.*

Der Bericht stellt hierzu – hinsichtlich etwaiger Gespräche mit der RWE Power AG hinsichtlich möglicher Schadenersatzansprüche - abschließend fest (S. 332):

*„Der Ausschuss stellt fest, dass dem hessischen Umweltministerium und der Hessischen Landesregierung zwischen dem 11. und 18. März 2011 keine konkreten Hinweise für mögliche Entschädigungsforderungen der RWE Power AG vorlagen. Im fraglichen Zeitraum galten die mit der RWE Power AG seitens des hessischen Umweltministeriums und der Hessischen Landesregierung geführten Gespräche der zeitnahen Umsetzung der vorübergehenden Stilllegungsverfügungen betreffend Biblis A und B. **Schadenersatzforderungen oder rechtliche Auseinandersetzungen spielten in diesen Gesprächen keine Rolle.** Die beteiligten Vertreter des Landes legten gegenüber der RWE Power AG von Anfang an Wert darauf, festzuhalten, dass das Land Hessen nicht autonom handelte, sondern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung die Entscheidungen des Bundesumweltministeriums umzusetzen hatte. Aus Sicht des Landes Hessen war es von vornherein unzweifelhaft, dass das Bundesumweltministerium alle maßgeblichen Entscheidungen in der Sache traf und somit die Verfahrensleitung übernommen hatte. Etwaige haftungsrechtliche und insbesondere finanzielle Folgen hat daher der Bund zu tragen.“*

Für die FDP-Fraktion haben sich keine Hinweise ergeben, dass Schadenersatzforderungen in Gesprächen zwischen Vertretern der RWE Power AG und Vertretern der Landesregierung – über die getroffenen Feststellungen des Abschlussberichtes hinaus – im vom Untersuchungsauftrag vorgegeben Zeitraum stattgefunden haben<sup>54</sup>.

Allerdings finden sich in der zusammenfassenden Bewertung (S. 328 ff.) keine Ausführungen zu dem Briefwechsel des Ministerpräsidenten mit dem damaligen Vorstandsvorsitzenden der RWE Power AG, Dr. Jürgen Großmann, von Juni 2011, bei dem das Wiederanfahren von Biblis B nach dem Ende des dreimonatigen Moratoriums thematisiert wurde. Im Bericht finden sich lediglich im feststellenden Teil (S. 326 – 328) entsprechende Ausführungen, die zu dem Schluss kommen, dass insbesondere das Antwortschreiben des Ministerpräsidenten 13.06.2011 an den Zeugen Dr. Großmann keinen Bescheidcharakter hatte, sondern eine bloße „politische Erklärung ohne Rechtswirkungen“ war (S. 328).

Auch für die FDP-Fraktion haben sich zunächst aus den Zeugenvernehmungen keine Anhaltspunkte ergeben, dass es sich bei dem Schreiben des

---

<sup>54</sup> Vgl. bspw. Aussagen des Zeugen Dr. Großmann, Stenografischer Bericht-UNA 19/1, 9. Sitzung am 13.02.2015, S. 82 f, 99f., 110 f..

Ministerpräsidenten um einen „bestellten Brief“ handeln könnte, welcher der RWE Power AG helfen sollte, Schadenersatzansprüche gegen das Land Hessen zu sichern. Hier hält die FDP-Fraktion insbesondere die Einlassung des Ministerpräsidenten selbst für glaubhaft. Auch stellt das Schreiben unzweifelhaft keinen förmlichen Bescheid dar, wie vom Zeugen Dr. Großmann nach seiner Aussage mit seinem Schreiben wohl ursprünglich intendiert<sup>55</sup>.

Nichtsdestoweniger ist das Antwortschreiben des Ministerpräsidenten mit Blick auf das Fortsetzungsfeststellungsurteil des VGH<sup>56</sup> nicht – wie der Bericht dies zusammenfassend darstellt – rechtlich gänzlich irrelevant.

Der VGH führt hierzu aus<sup>57</sup>:

*„(...) Dem Beklagten ist zunächst nicht in der Ansicht zu folgen, der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch auf Ersatz der durch die Anordnung vom 18. März 2011 verursachten Schäden sei schon deshalb ausgeschlossen, weil die Klägerin trotz der Klageerhebung und der wegen der Wirkung des § 80 Abs. 1 VwGO rechtlich bestehenden Möglichkeit den Betrieb des Kraftwerks nach Abschluss der Revisionsarbeiten von sich aus nicht wieder aufgenommen habe. Dieser Einwand, der auf eine Art von Mitverschulden der Klägerin zielt, mag zwar im zivilgerichtlichen Prozess zu berücksichtigen sein, doch bleibt es dem zuständigen Zivilgericht vorbehalten, über die Stichhaltigkeit und gegebenenfalls den Umfang und die Auswirkungen des Vorbringens zu entscheiden. Es ist jedenfalls unter Berücksichtigung der besonderen gesellschaftspolitischen und rechtlichen Umstände, die im Zeitraum März bis Juni 2011 herrschten, insbesondere der von der Politik geäußerten oder vorgegebenen Ziele sowie deren Auswirkungen auf die Betreiber von Kernkraftwerken, ausgeschlossen, im hier anhängigen Verfahren eindeutig und sicher festzustellen, dass die Klägerin den streitbefangenen Block A trotz der bestehenden Suspensivwirkung der Klage ohne jede Beanstandung oder Beeinflussung der zuständigen Aufsichtsbehörde nach Erhebung der Klage wieder in den Leistungsbetrieb hätte führen können, so dass sie quasi „freiwillig“ die Möglichkeit der Gewinnerzielung oder die Vermeidung von zusätzlichen Kosten aufgegeben habe. **So hat die Klägerin Unterlagen vorgelegt, die darauf hindeuten könnten, dass sie davon ausgehen durfte, es sei nicht sinnvoll, die - technisch komplexe - Wiederaufnahme des Leistungsbetriebs wegen der dann bevorstehenden Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit des Moratoriums durch die Aufsichtsbehörde zu betreiben (vgl. Presseinformation des Ministeriums vom 1. April 2011, Bl. 137 der Gerichtsakten; Schreiben des Ministerpräsidenten an die Klägerin vom 13. Juni 2011, Bl. 143 der Gerichtsakten). Das Gericht hat in die Entscheidung zudem eingestellt, dass die Klägerin das ihr in dem maßgeblichen Zeitpunkt tatsächlich allein zur Verfügung stehende Rechtsmittel, nämlich die Klage, auch eingelegt hat. Sie hat somit das ihr rechtlich Mögliche getan. (...)**“*

Der VGH sieht demnach unter anderem in dem Schreiben des Ministerpräsidenten und der darin getroffenen Aussage, er gehe davon aus, RWE werde von dem Recht, Biblis B ab dem 18.06.2011 wiederanzufahren, keinen

---

<sup>55</sup> Zu dem Gesamtkomplex sei auf die zutreffende Darstellung des Abschlussberichtes in Teil 2, Abschnitt F. V. 2, insbesondere S. 271 ff., ausdrücklich verwiesen.

<sup>56</sup> VGH Kassel, Zwischenurteil vom 04.07.2012, Az. 6 C 824/11.T.

<sup>57</sup> VGH Kassel, Zwischenurteil vom 04.07.2012, Az. 6 C 824/11.T, Rn. 25.

Gebrauch machen, andernfalls werde die hessische Atomaufsicht dagegen vorgehen<sup>58</sup>, ein Argument dafür, dass die RWE Power AG in der Folge ein Wiederanfahren – zu dem sie zweifelsfrei berechtigt gewesen wäre - dennoch nachvollziehbarer Weise als sinnlos bewertet und folglich darauf verzichtet habe. Dass hieraus ein Anspruch auf Ersatz des Schadens, der durch das nicht erfolgte Wiederanfahren entstanden sei, folgen könne, ist nach Ansicht des VGH jedenfalls nicht völlig ausgeschlossen.

Damit sind die Ausführungen des Ministerpräsidenten nach Auffassung der FDP-Fraktion zumindest als unglücklich zu bewerten. Dies bildet der Bericht insbesondere in der zusammenfassenden Bewertung nicht ausreichend ab. Es bleibt letztlich nur zu hoffen, dass dieses Vorgehen des Ministerpräsidenten keine tragenden Argumente im Schadensersatzprozess bezüglich des nicht erfolgten, aber grundsätzlich rechtlich möglichen, Wiederanfahrens von Biblis B nach Ende der dreimonatigen Sicherheitsüberprüfung ab dem 18.06.2011 geliefert hat.

#### **IV. Unzureichende Aktenführung seitens der Landesministerien**

Nach Ziff. 8 des Untersuchungsauftrags hatte der Ausschuss zu klären,

*ob und wie die Entscheidungen, Abwägungen, Gespräche mit der Betreiberin RWE durch das federführende Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ab dem 11. März 2011 nachvollziehbar und entsprechend den Vorschriften dokumentiert wurden;*

Der Abschlussbericht stellt diesbezüglich fest, dass es hinsichtlich der Aktenführung Unzulänglichkeiten und Fehler in den beteiligten Ministerien gegeben hat (vgl. Bericht S. 320 ff.). Mit Blick darauf, dass der entsprechende Aktenführungserlass eigentlich gewährleisten soll, dass entscheidungserhebliche Verwaltungsvorgänge vollständig nachvollziehbar sind und die Akten dementsprechend geführt werden müssen, schließt sich die FDP-Fraktion den Kritikpunkten im Abschlussbericht vollumfänglich an, weist jedoch darauf hin, dass etwa die Dokumentationsfehler in der Fachabteilung des HMUELV zu einem gewissen Teil auch darauf beruhen, dass diese von ihren eigentlichen Zuständigkeiten von der Hausleitung entbunden wurde und sogar explizit dazu aufgefordert wurde, Dokumente (bspw. den Vermerk des HMDJIE) nicht in die Vorgänge mit aufzunehmen, um keine ungünstige Aktenlage herzustellen (*siehe hierzu ausführlich Teil B. I 1. Und 2.*).

---

<sup>58</sup> Hessische Staatskanzlei, S. 83.



## Teil C: Abschließende Bewertung

Die FDP-Fraktion stellt auf Grund der Erkenntnisse aus der Arbeit Untersuchungsausschusses fest, dass das seinerzeit von einem breiten politischen Konsens getragene so genannte Moratorium in Hessen handwerklich mangelhaft umgesetzt worden ist.

Diese fehlerhafte Umsetzung liegt im Wesentlichen im Verantwortungsbereich der damaligen Hausspitze des HMUELV: Denn unabhängig von der materiellen Rechtswidrigkeit der Verfügung war die Stilllegung alleine schon deshalb formell rechtswidrig, weil eine Anhörung des Betreibers, der RWE Power AG, nicht stattgefunden hat; dies alleine trägt bereits die Rechtswidrigkeit der gesamten Verfügung. Die politische Verantwortung hierfür hat die zuständige Staatsministerin Puttrich im Rahmen ihrer Zeugenvernehmung letztlich auch übernommen. Vieles spricht dafür, dass sie nicht etwa die Anhörung für entbehrlich hielt und damit eine juristische Fehleinschätzung getroffen hat – obwohl ein entsprechender Vermerk aus dem HMdJIE (der zur Kenntnis genommen und dann auf Anweisung aus dem Ministerbüro in den Papierkorb befördert wurde) sowie Warnungen aus der eigenen Fachabteilung des HMUELV vorlagen, sondern dass sie wider besseren Wissens das Risiko einer rechtswidrigen Verfügung aus politischen Gründen eingegangen ist. Unter anderem für dieses riskante, juristisch dilettantische Vorgehen wollte die Fachabteilung des HMUELV nicht einstehen; bevor die Fachbeamten hätten förmlich remonstrieren und damit einen ungünstigen Aktenvermerk hätten fertigen müssen, wurden sie zum „qualifizierten Schreibbüro“ erklärt und von der inhaltlichen Bearbeitung der Stilllegungsverfügung freigestellt. Die dann im Ministerbüro fertiggestellte Verfügung war dann mit den beschriebenen Mängeln behaftet.

Der zwanghafte Versuch der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen, die alleinige Verantwortung dem Bund zuzuschreiben, mag zur Wahrung der finanziellen Interessen des Landes Hessen beziehungsweise der politischen Interessen insbesondere der CDU-Fraktion in Hessen nachvollziehbar sein, kann hinsichtlich der Sachlage allerdings nicht auf die objektiven Feststellungen des Ausschusses gestützt werden: Insbesondere die eklatanten Widersprüche zwischen den Vertretern des Landes Hessen, insbesondere Ministerpräsident Bouffier und Staatsministerin Puttrich, und den Vertretern der damaligen Bundesregierung, allen voran der Bundeskanzlerin Dr. Merkel und der ehemaligen Bundesminister Dr. Röttgen und Pofalla, sind im Abschlussbericht teilweise sehr einseitig beleuchtet: Man nehme die angeblichen Zusagen einer Haftungsfreistellung der Länder, die Ankündigung der Übersendung eines einheitlichen Entwurfs einer Anordnungsverfügung zur 1:1 Umsetzung durch den Bund oder die angebliche Weisung seitens des Bundes zum Erlass der Stilllegungsverfügung, die selbst die CDU-Fraktion im Verlauf der Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses nicht aufrecht erhalten konnte und zu einer Überleitung der Sachkompetenz auf den Bund „heruntergestuft“ hat. Während es für eine Überleitung der Sachkompetenz durchaus Anzeichen gibt, die nunmehr sicher im Schadenersatzprozess, bei

dem das Land Hessen und der Bund Beklagte sind, thematisiert werden müssen, gab es mit großer Wahrscheinlichkeit keine Haftungsübernahme, jedenfalls keine förmliche Zusage, durch den Bund.

Die Frage, ob die RWE Power AG letztlich eine Schadenersatz wegen der rechtswidrigen Stilllegung des Kernkraftwerkes hat, in welcher Höhe dieser ausfällt und ob das Land Hessen, der Bund oder womöglich beide Schuldner eines etwaigen Anspruchs werden, war nicht Gegenstand des Untersuchungsausschusses, sondern wird durch die zuständigen Gerichte festgestellt werden. Durch ihr Verhalten haben Landes- und Bundesebene jedoch nicht dazu beigetragen, dass klare Verhältnisse bezüglich der bestehenden und bekannten Risiken geschaffen wurden.

Das Vorgehen des Ministerpräsidenten Bouffier ist mit Blick auf den Brief an den Vorstandsvorsitzenden Dr. Großmann vom 13.06.2011 zumindest als unglücklich beziehungsweise hinsichtlich möglicher Folgen für das Land Hessen als unbedacht zu bewerten. Zumindest laut dem Zwischenurteil des VGH hat er damit der RWE Power AG Argumente dafür geliefert, dass es eben nicht notwendig gewesen ist, den Versuch zu unternehmen, den Kraftwerksblock Biblis B nach Ende des dreimonatigen Moratoriums am 18.06.2011 wieder anzufahren, um nunmehr für diesen Zeitraum Schadenersatzansprüche geltend zu machen.

Erhebliche Zweifel bleiben der FDP-Fraktion angesichts des Ergebnisses des Untersuchungsausschusses, dass weder die Kanzlerin, der Bundesumweltminister, der Ministerpräsident noch die zuständige Umweltministerin tatsächlich ein Schadenersatzrisiko nicht schon frühzeitig – zumindest in internen Gesprächen – thematisiert haben. Hiergegen sprechen vor allem die öffentliche Berichterstattung hinsichtlich der rechtlichen Risiken der Stilllegungen der Kraftwerke sowie etwa auch das Handeln des Ministerpräsidenten, der mit Änderungsformulierungen im Stilllegungsbescheid offenbar noch eine Klarstellung der Verantwortlichkeit des Bundes erreichen wollte.

Obergerichtlich festgestellt ist zuletzt auch, dass es keinen Grund für eine veränderte Sicherheitseinschätzung der Kernkraftwerke in Deutschland gegeben hat und schon deshalb die juristische Grundlage für die Stilllegungsverfügungen nicht in § 19 Abs. 3 AtomG liegen konnte.