

Kommentare

Jacob Martin

Der atomindustrielle Komplex und das Recht

Hintergründe des Hanauer ALKEM-Prozesses

Das Drama beginnt am 7. November 1974. An diesem Tag betritt der Geschäftsführer der Reaktor-Brennelemente-Union (RBU) und spätere Bundestagsabgeordnete Alexander Warrikoff das Bundesinnenministerium. Es geht um eine Gesetzesänderung, mit der Brennelementefabriken dem Genehmigungsverfahren nach § 7 des Atomgesetzes unterworfen werden sollen. Warrikoff vertritt den Konzern, zu dem alle in Deutschland betriebenen Brennelementefabriken gehören.¹ Er verlangt eine Garantie für den Weiterbetrieb seiner Unternehmen – dort, wo sie stehen, und so, wie sie sind. Das Spiel beginnt.

Inzwischen – 13 Jahre später – befinden wir uns am Ende des vorletzten Akts. Die Hauptdarsteller – neben Warrikoff sein Geschäftsführerkollege Wolfgang Stoll sowie die drei Beamten der hessischen Atomaufsichtsbehörde Frank, Thurmann und Frau Dr. Hecker – standen gerade vor Gericht. Sie mußten sich vor der 5. Großen Strafkammer des Landgerichts Hanau wegen eines Vergehens nach §§ 14, 25, 27, 52 StGB; 327 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 StGB; § 7 AtG; § 4 AtVfG verantworten. Am Ende des Akts werden sie alle fünf freigesprochen.² Die Entscheidung des Gerichts bedeutet allerdings nicht mehr viel für den Ausgang des Dramas; sie bestimmt jedoch noch den Unterhaltungswert des letzten Aktes. Warrikoff hat sein Ziel erreicht. Die Mittelstadt Hanau – am Rande des Ballungsraums Rhein-Main mit mehr als 2 Millionen Einwohnern – ist auch nach 1974 Standort der 4 Kernbrennstoffverarbeitungsbetriebe Alkem, Nukem, Hobeg und RBU geblieben³, und daran wird sich für die nächsten 15 Jahre nichts ändern. Hanau ist inzwischen der Ort der größten nichtmilitärischen Plutoniumkonzentration dieser Erde. Eine (hauchdünne) Mehrheit der Bevölkerung hat diesen Zustand in der Hessenwahl am 5. April 1987 so gebilligt. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen für ein Happy-end, auch wenn die Hauptdarsteller im 4. Akt noch einige Blessuren abbekommen haben. Die Hanauer Nuklearbetriebe sind der älteste Teil – und aus der logistischen

¹ Neben der RBU, die über ein Zweigwerk in Karlstein und ein Hauptwerk in Hanau verfügt, waren dies 1974 die NUKEM- und die ALKEM-GmbH. Ein Betriebsteil der NUKEM ist später als »Hobeg« verselbständigt worden.

² Urteile des Landgerichts Hanau vom 12.11.1987. Die rechtskräftigen Urteile werden in KJ 1/88 veröffentlicht.

³ Die konzernmäßig miteinander verschachtelten Fabriken haben sich die Produktion wie folgt untereinander aufgeteilt:

ALKEM: Produktion von plutoniumhaltigen Brennelementen für den Schnellen Brüter und von Plutonium-Uran-Mischoxid (MOX)-Elementen für Leichtwasserreaktoren. Die Assemblierung führt (in den Räumen der ALKEM!) die RBU durch, weil nur sie über eine entsprechende Genehmigung verfügt.

NUKEM: Produktion von Brennelementen für Forschungs- und Sonderreaktoren.

Hobeg: Produktion von (Kugel-)Brennelementen für den Hochtemperaturreaktor in Hamm-Uentrop.

RBU: Leichtwasserreaktor-Brennelemente, Assemblierung, Lagerung von Uran-Hexafluorid.

Perspektive zugleich das Herzstück – des atomindustriellen Komplexes in Deutschland. Für den Juristen sind sie deshalb interessant, weil sie sich mehr noch als die »Geldwaschanlagen« und »Schwarzen Kassen« aus der Zeit der Parteispendenaffäre als Musterbeispiele für eine besondere Form der »normativen Kraft des Faktischen« darstellen. Sie sind die Realität, die man zum Tanzen bringen muß, damit das Recht seine (wenn auch immer nur relative) eigenständige gesellschaftliche Kraft verliert. Das kann natürlich nicht jeder. Aber in unserem Fall kam eine Handvoll Leute zusammen, die bereit und in der Lage waren, auf ihre Weise Rechtsgeschichte zu schreiben und damit zugleich die Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland um eine Option zu erweitern, die ohne ihr Tun schon 1980 versperrt worden wäre: den Weg in den Plutoniumstaat.

Vorgeschichte

Die Hauptakteure des atomindustriellen Komplexes sind seit den Anfängen im Zweiten Weltkrieg bis heute immer die Gleichen: die Nuklear-Manager und die Nuklear-Bürokraten. Die Notwendigkeit des konzentrierten Einsatzes großer Kapitalmengen mit langfristigen Perspektiven auf wenigen, kartellierten Märkten setzt von vornherein eine nahezu monopolistische Organisationsstruktur der damit befaßten Industrie voraus. Die Notwendigkeit detaillierter staatlicher Aufsicht über die Atomindustrie, ihre internationale Verflechtung und ihre direkte Verbindung zum größten denkbaren Militärpotential macht sie darüberhinaus zum idealen Faustpfand der direkten Teilhabe der Bürokratie an der gesellschaftlichen Macht. Ohne erkennbaren kurzfristigen militärischen Nutzen taten sich die beiden Gruppen in Deutschland erstmals im Rahmen der Kriegswirtschaftsverwaltung zusammen und ließen in den Jahren von 1940 bis 1945 ein nukleartechnisches Zentrum bei der Degussa in Hanau-Wolfgang entstehen.⁴ Vielleicht hatte man dabei als Fernziel eine zweite »Wunderwaffe« im Kopf. Nach dem Kriege konnten die vorhandenen Strukturen umstandslos für die »friedliche Nutzung der Kernenergie« eingesetzt werden. Auf Initiative der Bürokratie wurde vorerst ohne nennenswertes Engagement der Energiewirtschaft in den 50er Jahren durch entsprechende Staatsaufträge eine vielseitige nuklear-industrielle Infrastruktur aufgebaut. Herzstück dieser Infrastruktur war das Karlsruher Kernforschungszentrum. Die Logistik der Materialien besorgte die Hanauer Industrie.

Mit dem Einstieg in die Großtechnologie wurde eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Das Atomgesetz von 1960 führt in seiner zentralen Vorschrift des § 7 für Anlagen zur »Erzeugung und Spaltung von Kernbrennstoffen« eine Genehmigungspflicht in einem förmlichen Verfahren mit umfassender Öffentlichkeitsbeteiligung ein. Die Grundzüge dieses Verfahrens haben Verfassungsrang⁵. Die Verwaltungspraxis rechnete Fabriken zur Herstellung von Kernbrennelementen und zur Aufarbeitung abgebrannter Elemente nicht zu den genehmigungspflichtigen Anlagen nach dieser Vorschrift. Das war zwar nicht besonders logisch, weil das Gefahrenpotential solcher Fabriken wegen des Umgangs mit großen Mengen hochaktiven Materials bis hin zum Plutonium dem der in § 7 Abs. 1 AtG 1960 aufgezählten Anlagen vergleichbar ist, aber sehr praktisch. Auf diese Weise konnte man ohne größere Umstände

⁴ Vgl. zu den Einzelheiten die Festschrift zum 25jährigen Bestehen der Nukem-GmbH »Aufbruch«, Hanau 1985.

⁵ Vgl. BVerfGE 53, Seite 31 (74 ff.) Mühlheim-Kärlich.

den sich ständig ändernden Anforderungen der Hanauer Betriebe durch »Umgangsgenehmigungen« nach § 9 AtG 1960 gerecht werden. Die Umgangsgenehmigung nach § 9 AtG ist rechtsdogmatisch eine der Gaststättenerlaubnis vergleichbare Zulassung der Lagerung und Verarbeitung von Kernbrennstoffen in einer vorhandenen Anlage, deren Rechtsgrundlage selbst im Atomgesetz nicht geregelt wird. Geprüft werden ausschließlich die Kritikalitätssicherheit und der Strahlenschutz, nicht dagegen die nuklearspezifische Sicherheit der Anlage als solche und erst recht nicht die bau- und immissionsschutzrechtliche Sicherheit. So konnte in den alten Degussa-Baracken ohne große Investitionen ein gewinnträchtiger Industriezweig entstehen, der bald ins Eigentum von Siemens und RWE überging und seit Beginn der 70er Jahre unter deren Führung in ein ganz großes Geschäft einstieg: die Ver- und Entsorgung der deutschen Kernreaktoren einschließlich des geplanten Schnellen Brüters in Kalkar.

Es ist hier nicht möglich, die Geschichte des Schnellen Brüters von Kalkar (SNR 300) und der dahinterstehenden industriell-bürokratischen Machtgruppen darzustellen.⁶ Es war jedoch von Anfang an klar, daß ein Teil der Milliarden-Investitionen in die Produktion von Brennelementen für diesen Brüter fließen mußten und daß hier ein spezielles Know-how erforderlich war: die Kenntnis der Plutoniums-Verarbeitungstechnik. Und die hatte in Deutschland nur die seit 1964 existierende Alkem. Am 23. 2. 1972 wurde sie als »Alpha-Chemie-Metallurgie GmbH« in das Hanauer Handelsregister eingetragen; ihr Geschäftsführer war Wolfgang Stoll. Die Alkem hatte verschiedene Umgangsgenehmigungen für die Lagerung und Verarbeitung von Plutonium, die nach mehrfachen Änderungen zuletzt 1974 auf eine Gesamtmenge von 460 kg begrenzt waren. Die Produktion befand sich noch im Experimentierstadium und wurde weitgehend mit öffentlichen Mitteln des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (BMFT) finanziert. Dort hatte man Großes vor: Der Abbrand deutscher Kernkraftwerke wurde (und wird teilweise noch heute) in La Hague von der »Cogema« aufgearbeitet. Das dabei anfallende Plutonium muß zurückgenommen werden. Seine Weiterverarbeitung in Deutschland zu Brennelementen ermöglicht den Betrieb von Brut-Reaktoren und zugleich eine Vertagung derendlagerungsprobleme. Warrikoff – damals Geschäftsführer der RBU und politischer Verbindungsmann der Hanauer Betriebe nach Bonn – sagte die Lösung dieser Aufgabe mit Hilfe des von Stoll geleiteten Unternehmens zu und erhielt dafür seinerseits vom BMFT das Versprechen zur Finanzierung der erforderlichen Anlagen – insbesondere eines flugzeugabsturzsicheren Bunkers für die Lagerung der plutoniumhaltigen Brennstäbe und Abfälle bis zu ihrer weiteren Verwendung. Es war alles in bester Ordnung.

Erster Akt: Das Gesetz

Unser Drama beginnt, als die ersten Bauaufträge für den Plutonium-Bunker der Alkem bereits vergeben sind: im Spätsommer 1974. In Bonn wird bekannt, daß der deutsche Brennelementemarkt nicht nur das Interesse von Siemens und RWE geweckt hat: Der Öl-Multi und damals weltgrößte Konzern überhaupt, die Exxon, drängt auf Beteiligung und hat im Rhein-Main-Gebiet bereits mit der Standortsuche begonnen. Das ist ein direkter Angriff auf das ideelle Gesamtinteresse des atomin-

⁶ Vgl. dazu SPIEGEL Nr. 12/1987 Seite 62 bis 76; Nr. 13/1987 Seite 104 bis 123; Nr. 14/1987 Seite 114 bis 128.

dustriellen Komplexes in Deutschland. Das Bundesinnenministerium (BMI), bis 1986 oberste deutsche Atombehörde, sieht zusammen mit der BMFT, damals weit mehr noch als heute Clearingstelle der gesamten atomindustriellen Aktivitäten, nur einen Weg, die unliebsame ausländische Konkurrenz und zugleich eine noch größere Konzentration von Gefahrenpotentialen in dem bevölkerungsreichen Ballungsraum Rhein-Main zu verhindern: die Einführung einer Genehmigungspflicht nach § 7 AtG auch für Brennelementefabriken. Um keine Zeit zu verlieren, wird in die aus ganz anderen Gründen bereits laufenden Beratungen einer dritten Atomrechtsnovelle⁷ mit Hilfe des Abgeordneten Schäfer ein Änderungsantrag eingebracht, der vorsieht, nun auch Anlagen »zur Bearbeitung oder Verarbeitung von Kernbrennstoffen« in den § 7 AtG aufzunehmen.⁸ Nachdem der zuständige Ministerialrat Pfaffelhuber ausdrücklich versichert, daß neben den vier vorhandenen Brennelementefabriken weitere auf den deutschen Markt drängen, findet der Gesetzentwurf die ungeteilte Zustimmung des Innenausschusses.⁹ Er findet jedoch nicht die ungeteilte Zustimmung der durch Herrn Warrikoff repräsentierten Industrie. Es kommt somit am 7. 11. 1974 zum ersten Auftritt des ersten Hauptdarstellers. Das BMI vermerkt hierüber später folgendes:

»Dabei stellte sich heraus, daß die Brennelementeindustrie die Notwendigkeit von Errichtungsgenehmigungen für zukünftige Brennelementefabriken anerkennt, aber befürchtet, daß die bei Brennelementefabriken häufigen Änderungen des Betriebsablaufs erheblich erschwert würden, wenn sie dem Genehmigungsverfahren gem. § 7 AtG unterworfen würden. Die zusätzliche Erschwernis wurde vor allem darin gesehen, daß bei dem Genehmigungsverfahren nach § 7 im Gegensatz zu § 9 in der Regel eine Bekanntmachung des Vorhabens und eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu erfolgen habe.« (S. 301)¹⁰

Es wird deshalb vereinbart, den Gesetzentwurf des Abgeordneten Schäfer um folgende Übergangsregelung zu ergänzen:

»Die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes nach § 9 AtG erteilten Genehmigungen für den Betrieb von Brennelementefabriken bleiben wirksam. Sie stehen insoweit den nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nach § 7 des Atomgesetzes erforderlichen Genehmigungen gleich. . . .« (S. 302)

Nun haben alle Hanauer Fabriken zu diesem Zeitpunkt lediglich befristete Genehmigungen nach § 9 AtG. Gleichwohl stimmt Warrikoff dem Vorschlag zu, denn er weiß, daß die ehemalige Bibliothekarin der Firma Alkem, die Physikerin Dr. Angelika Hecker, inzwischen beim Hessischen Minister für Wirtschaft und Technik (HMWT), der zuständigen Atomaufsichtsbehörde für die Genehmigung der Hanauer Betriebe zuständig ist und bereits für jedes Unternehmen eine Zusammenfassung aller bisher vorliegenden Umgangsgenehmigungen in eine einheitliche unbefristete Genehmigung nach § 9 AtG vorbereitet hat.

Doch es kommt anders. Die Pläne des HMWT werden in Bonn bekannt. Über die Folgen vermerkt man im BMI:

»Im vorparlamentarischen Raum ist es zwischen Abgeordneten, die dem Umweltschutz nahestehen . . . und solchen, die die Gefahr einer Beeinträchtigung der laufenden Entwicklung der Brennelementewirtschaft befürchten, zu Meinungsverschiedenheiten bezüglich (der Übergangsregelung) gekommen. Dies hat nunmehr zum zweiten Mal zu einer Absetzung der Behandlung der Angelegenheit im Wirtschafts- und Innenausschuß geführt. Es ist überdies eine klare Tendenz zur Vertagung der Sache im Hinblick auf eine Behandlung im Rahmen der

⁷ Entwurf eines dritten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes, eingebracht in den Bundestag am 4. 6. 1974 (BT-Drs. 7/2183). Zweck des Gesetzes war bei der Einbringung ausschließlich die Anpassung des nationalen Atomhaftungsrechts an die internationale Rechtslage.

⁸ Vgl. stenographisches Protokoll der 48. Sitzung des Bundestags-Innenausschusses vom 16. 10. 1974.

⁹ Vgl. ebd.

¹⁰ Dieses und alle eingerückten folgenden Zitate geben Behördenvermerke wieder, die den Angeklagten oder Zeugen im Alkem-Prozeß vorgehalten und damit öffentlich bekannt wurden. Sie werden jeweils

4. Novellierung des Atomgesetzes zu erkennen. Dieser Tendenz neigt neuerdings auch das BMFT, vertreten durch den parlamentarischen Staatssekretär Dr. Hauff, in Abweichung von dem ursprünglichen Ressorteinvernehmen zu. Da die 4. Novellierung des Atomgesetzes jedoch aller Voraussicht nach in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr wirksam werden wird, bedeutet dies, daß die eingangs erwähnten ausländischen Interessenten demnächst an einigen Stellen in der Bundesrepublik ihre Brennelementefabriken unter den sicherheitspolitisch nicht mehr vertraglichen »milden Regelungen« des geltenden Atomrechts errichten werden.« (S. 317)

Es kommt zu dem für moderne Gesetzgebungsverfahren inzwischen typischen hektischen Gesprächsrunden zwischen einzelnen Abgeordneten, Industrievätern und Ministerialbeamten, die schließlich auf der Ebene der Minister und Staatssekretäre zu einem Kompromiß führen, dem dann zwar der Bundestag, auf Intervention des HMWT, aber nicht der Bundesrat zustimmt.

Nach Einschaltung des Vermittlungsausschusses kommt schließlich folgende Fassung der Übergangsregelung doch noch vor Ablauf der Legislaturperiode zustande:

»Die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes nach § 9 des Atomgesetzes erteilten Genehmigungen für den Betrieb von Brennelementefabriken gelten als Genehmigung nach § 7 des Atomgesetzes in der Fassung dieses Gesetzes bis zum 31. 10. 1977 fort, sofern die Genehmigungen unbefristet erteilt worden sind. Die befristeten Genehmigungen für den Betrieb einer Brennelementefabrik erlöschen 3 Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, es sei denn, daß der Inhaber der Genehmigung innerhalb dieser Frist einen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 des Atomgesetzes gestellt hat. Bei rechtzeitiger Stellung dieses Antrages darf die bisherige Tätigkeit bis zur rechtskräftigen Entscheidung über den Antrag nach § 7 des Atomgesetzes fortgeführt werden.«¹¹

Diese Regelung ist noch heute – 12 Jahre später – die alleinige Rechtsgrundlage für den Betrieb aller vier Hanauer Brennelementefabriken¹². Nicht eine der vorhandenen Anlagen hat auch nur eine erste Teilerrichtungsgenehmigung. Gleichwohl konnten bis heute alle Brennelementeanforderungen der deutschen Nuklearindustrie umstandslos erfüllt werden. Beifall für Herrn Warrikoff und Frau Dr. Hecker. Vorhang.

Zweiter Akt: Das Lager

Bevor die beiden Hauptdarsteller nunmehr für einige Zeit von der Bühne abtreten können, ist allerdings noch ein weiteres Problem zu lösen. Die Alkem braucht für ihren Plutoniumvorrat, der sich nach den Vorgaben des BMFT im Laufe der Zeit auf mehr als 6 t erhöhen wird, einen flugzeugabsturzsicheren Bunker. Immerhin liegt Hanau im Nahbereich nicht nur des größten mitteleuropäischen Zivilflughafens, sondern auch noch in der Nachbarschaft mehrerer Militärflughäfen. Die Pläne für den Bunker sind Ende 1974 zwar bereits von der Reaktorsicherheitskommission genehmigt, aber noch nicht im einzelnen von Sachverständigen begutachtet.

Als man beim HMWT erkennt, daß der Bau dieses Bunkers mit Inkrafttreten der

nach dem Text (Seitenzahl in Klammern) der Anklageschrift zitiert, die inzwischen von vielen Journalisten als Dokument der Zeitgeschichte gehandelt wird. Sowohl die Auswahl der zitierten Dokumente wie auch die Zitate im einzelnen waren Gegenstand heftiger Kontroversen zwischen Verteidigung und Staatsanwaltschaft in den ersten Prozeßtagen; vgl. im einzelnen: »Manipulations-Vorwurf gegen Staatsanwaltschaft«, WELT vom 11. 8. 1987; »Die Angeklagten im Angriff«, FAZ vom 14. 8. 1987; zusammenfassender Bericht im SPIEGEL Nr. 37/1987 vom 17. 8. 1987.

¹¹ BGBl I 1975, S. 1885.

¹² Es gibt inzwischen zwei Erste Teilerrichtungsgenehmigungen (jeweils für Alkem und Nukem). Diese betreffen aber nicht die vorhandenen (inzwischen durch »Vorabzustimmungen« nachgerüsteten Anlagen, sondern die Verlagerung der Produktion in neue Betriebsgebäude.

3. Atomgesetznovelle durch das Erfordernis einer Genehmigung nach § 7 AtG vorerst unmöglich werden würde, ist es wegen des Fehlens der Sachverständigengutachten für eine Genehmigung nach § 9 AtG zu spät – ganz abgesehen davon, daß diese eigentlich eine fertiggestellte Anlage voraussetzt. Frau Hecker bespricht die Angelegenheit mit Warrikoff und Stoll, kann ihrem Minister aber keine tragbare Lösung anbieten. Noch einmal setzt das Geschiebe und Gezerre hinter den Kulissen ein und führt schließlich am 9. 9. 1975 – 3 Wochen vor Inkrafttreten der 3. Atomrechtsnovelle – zu einem in der Umweltrechtsgeschichte wohl einmaligen Verwaltungsakt: Durch eine »nachträgliche Auflage« nach § 17 Abs. 1 AtG zu der lediglich bis Ende 1975 befristeten Umgangsgenehmigung für den vorhandenen Betrieb wird die Alkem zum Bau eines ca. 20 Millionen DM teuren und kapazitätsmäßig auf das 20fache der zugelassenen Umgangsmenge ausgelegten Bunkers »verpflichtet«. Das Unternehmen kommt diesem »belastenden Verwaltungsakt« sofort nach und beginnt mit dem vom BMFT finanzierten Bau. Das Plutoniumzeitalter in Hanau-Wolfgang kann mit emsiger Betriebsamkeit beginnen.

In Wiesbaden herrscht dagegen eisige Ruhe. Obwohl Frau Dr. Hecker inzwischen durch einen volljuristisch gebildeten Gruppenleiter, Herrn Thurmann, und einen im Straßenbau erfahrenen Abteilungsleiter, Herrn Frank, Verstärkung erfahren hat, kommt das für Alkem fristgerecht am 12. 12. 1975 eingeleitete Genehmigungsverfahren keinen Schritt voran. Die Gründe liegen im Dunkeln und sind auch im Alkem-Prozeß nur teilweise aufgeklärt worden¹³. Immerhin ist bekannt, daß Stoll und Warrikoff wußten, daß die alten Alkem-Anlagen in unveränderter Form nicht genehmigungsfähig sein würden. Es liegt nahe, daß sie den erforderlichen Neubau mit einem Investitionsvolumen von über 100 Millionen DM angesichts der zunehmend unsicherer werdenden Gesamtsituation des Schnellen Brüters¹⁴ möglichst lange hinausschieben wollten.

Nach dem gelungenen Coup mit der nachträglichen Anordnung nach § 17 Abs. 1 AtG für den Bunker waren sie guten Mutes, auch alle anderen Produktionsveränderungen auf diese Weise über die Runden zu kriegen. Frau Dr. Hecker vermerkt hierzu 1977 folgendes:

»Ich kann mich – insbesondere seit dem Gespräch mit Prof. Dr. Stoll am 22. 6. 1977 – des Eindrucks nicht erwehren, daß die Firmen die Einstellung des HMWT »die Firmen sollen arbeiten« ausnutzen und die Vorbereitungen für das § 7-Verfahren mit sehr langem Atem betreiben. Wir sollten klar zu erkennen geben, daß der zügige Fortgang des § 7-Verfahrens Voraussetzung für nachträgliche Auflagen nach § 17 AtG ist.« (S. 34)

Ob daraufhin irgendjemand irgend etwas zu erkennen gibt oder nicht – wir wissen es nicht. Das Genehmigungsverfahren für Alkem bleibt jedenfalls noch weitere 10 Jahre ohne jede Entscheidung.

Alkem selbst wird allerdings schon viel früher wieder zum heißen Thema. 1978 mahnt das BMFT in Hessen eine Lagermöglichkeit für 775 kg Plutoniumoxyd an, zu dessen Rücknahme aus La Hague sich die deutschen Leichtwasserreaktorbetreiber verpflichtet haben. Alkem hat es mit Zustimmung des BMFT angekauft, um daraus die SNR-300-Brennelemente zu fertigen. Ohne betriebsbereiten Bunker ist

¹³ Die hessische Landesregierung hat sich dagegen mehrfach zur Verfahrensverzögerung geäußert (vgl. z. B. Anlage zur Landtagsdrucksache 11/970 vom 28. 3. 1984 und zuletzt 1. Teilerrichtungsgenehmigung für Alkem vom 9. 10. 1987, S. 183), dabei den Tatbestand allerdings eher verschleiert als aufgehellt. So ist z. B. schwer erklärlich, warum es 12 Jahre lang nicht gelang, »personelle Engpässe bei allen Beteiligten angesichts der Tatsache, daß aufgrund der 3. Novelle alle Brennelementfabriken gleichzeitig einen Antrag nach § 7 AtG stellen müssen« (ebd.) zu beseitigen oder weshalb die von Warrikow bereits 1974 dargelegte Notwendigkeit der Flexibilität der Fabrikation den Beteiligten erst Jahre später »aufgrund von Forderungen der Bundesregierung« (ebd.) als verfahrensverzögerndes Problem bewußt wurde.

¹⁴ Vgl. im einzelnen SPIEGEL Nr. 13/1987 Seite 120ff.

die Rücknahme aber nicht möglich. Ohne Rücknahme ist aber der weitere Ausbau der deutschen Leichtwasser-Reaktorlinien mangels Entsorgungsmöglichkeiten gefährdet, und außerdem könnte die Fertigung der SNR-300-Brennelemente nicht beginnen. Das wiederum muß das sowieso schon unter Kostendruck stehende Brüterprojekt gefährden, was unweigerlich auch den Alkem-Konkurs und damit den Verlust der im Bunker steckenden Steuermittel zur Folge hätte. Der Bunker kann aber ohne eine Genehmigung nach § 7 AtG nicht in Betrieb gehen. Was man nämlich bei dem Verfahren nach § 17 Abs. 1 AtG im Jahre 1975 übersehen hatte: Durch eine »Auflage« zur Umgangsgenehmigung kann die in dieser Genehmigung enthaltene Begrenzung der Umgangsmenge nicht aufgehoben werden. Und diese Begrenzung liegt nun einmal bis heute bei 460 kg. Bereits 1978 haben sich aber durch den Produktionsumlauf und den entstandenen Plutoniumabfall über 400 kg angesammelt.

Nun liegt die Verantwortung für die gesamte deutsche Atomindustrie plötzlich bei drei hessischen Ministerialbeamten, von denen zwei gerade erst in das Geschäft eingestiegen sind. Deren erste Idee, das Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG zu beschleunigen, erweist sich als Fehlschlag. Je intensiver sich die Sachverständigen mit der Materie beschäftigen, um so offensichtlicher wird, daß die vorhandenen Produktionsanlagen schon vom Grundsatz her nicht genehmigungsfähig sind, weil sie weder gegen Flugzeugabstürze noch gegen Druckwellen aus chemischen Explosionen oder gegen Erdbebenfolgebrände ausgelegt sind. Hanau liegt aber nicht nur in einem Luftverkehrs-Verdichtungsraum, sondern (nach den kerntechnischen Sicherheitsregeln) auch in einer erdbebengefährdeten Zone. Da eine Teilgenehmigung für den Bunker mit Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Standortfrage umfassen muß, fürchtet man, daß die Information, daß nach einem Flugzeugabsturz oder Erdbebenfolgebrand bei Alkem die Evakuierung von mehr als 100 000 Menschen droht, die Forderung nach einem sicheren Containment für die gesamte Anlage nach sich zieht. Das aber lehnen Warrikoff und Stoll weiterhin ab.

Eine solche, auf den ersten Blick selbstmörderische Halsstarrigkeit kann sich nur leisten, wer seiner Sache ganz sicher ist. Stoll und Warrikoff haben vorgesorgt. Sie haben von einer Tochterfirma des Konzerns, der »Belgonucleaire« in Belgien eine Lagerhalle herrichten lassen und übernehmen dorthin ohne Wissen der belgischen Behörden kontinuierlich das Plutonium aus Frankreich. Das BMFT und später auch das deutsche Außenministerium werden hiervon unterrichtet. Damit ist alles klar. Die Auswirkungen, die es haben wird, wenn bekannt wird, daß die Bundesrepublik Deutschland im Zuge ihrer Atompolitik die Gefahr der weitgehenden Existenzvernichtung des belgischen Volkes durch einen Plutoniumunfall in Kauf nimmt, liegen auf der Hand.¹⁵ Das BMFT vermerkt deshalb über die Information der Alkem lakonisch lediglich folgendes:

¹⁵ Sowohl die Gefährlichkeit wie auch das Ausbreitungsverhalten von Plutonium im Fall von Bränden und Explosionen waren damals im einzelnen nicht erforscht. Plutonium ist das gefährlichste elementare konventionelle Gift, das beim Menschen schon in äußerst geringen Konzentrationen zu körperlichen Funktionsstörungen, vor allem im Bereich der Lunge, führen kann. Bei langfristiger Betrachtung ist jedoch die für Alpha-Strahler typische krebserzeugende Wirkung der inhaleden Strahlenquelle noch gefährlicher. Nach Auskunft von Fachleuten geht man heute davon aus, daß eine Inhalation von mehr als 10 mg Plutoniumstaub zwangsläufig zum Tod durch Lungenkrebs führt; das Krebsrisiko wird bereits bei wesentlich geringeren Mengen um mehrere Größenordnungen erhöht. Im Jahre 1979 hat die Gesellschaft für Reaktorsicherheit in einer Risikoabschätzung ermittelt, daß bei einem Flugzeugabsturz auf die Fertigungsanlagen von ALKEM (unterstelltes Plutoniuminventar: 100 kg) »bei optimistischer Betrachtungsweise« mit einer Störfalldosis von 1664 rem (Knochendosis) bzw. 469 rem (Lungendosis) gerechnet werden müsse. Die höchstzulässige Störfalldosis nach § 28 Abs. 3 Strahlenschutzverordnung beträgt 30 rem bzw. 15 rem. Rechnet man dies auf die in Belgien gelagerte Menge von am Ende 680 kg Plutonium hoch, so dürfte die Formulierung »weitgehende Existenzvernichtung des belgischen Volkes«

»Für einen bereits ausgelieferten Teil der von Cogema in 1978 zu übernehmenden 600 kg Plutonium sei es gelungen, für ein halbes Jahr bei Belgonucleaire (BN) zu „Analysezwecken“ gegen Bezahlung eine Art Zwischenlagerung zu ermöglichen. BN trägt dabei das volle Risiko für die Handhabung des Plutoniumoxyds, da sie (aus Proliferationssicherheitsgründen) ihr Lager nur zur Aufnahme von Uran-Plutonium-Mischoxyd erweitern durfte. Wird die Angelegenheit publik, muß das Plutoniumoxyd sofort nach Deutschland übernommen werden.« (S. 64)

In dieser Situation gibt es nur einen Ausweg: Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) muß das von der Privatfirma Alkem für Produktionszwecke errichtete Plutoniumlager zum »Bundeslager« nach § 5 AtG erklären und sodann das Plutonium in »Bundesverwahrung« nehmen. Hierzu bedarf es nämlich keines Genehmigungsverfahrens nach § 7 AtG. Die Sache hat nur einen Haken: Das Plutonium wird von der Alkem kontinuierlich verarbeitet, außerdem müssen Zwischen- und Endprodukte sowie der Plutoniumabfall wegen Überschreitung der Umgangsmenge bei Alkem jeweils wieder in die Bundesverwahrung zurückgeführt werden.

Jeder Jura-Student lernt spätestens im dritten Semester, daß die Inanspruchnahme des Wortlauts eines Gesetzes bei offensichtlicher Umgehung seines Sinns missbräuchlich und damit gesetzwidrig ist. Die Ministerialräte im BMI haben diese Lektion trotz teilweise fortgeschrittenen Alters nicht vergessen. Ihre Erkenntnis, daß die in § 5 AtG als polizeiliche Sicherungsmaßnahme vorgesehene »Bundesverwahrung« kein Rechtsinstitut sein kann, einem nach § 7 AtG genehmigungsbedürftigen, aber nicht genehmigten und auch nicht genehmigungsfähigen Betrieb die Ausweitung seiner Produktion zu ermöglichen, ist also nicht so einfach zu erschüttern. Das hessische Beamtentrio braucht hierfür mehr als ein Jahr und kommt erst zum Ziel, als das BMFT wegen der Folgen weiterer Verzögerungen (Gefährdung des Brüter-Projekts) auf der Einschaltung des Bundeskabinetts besteht. Das wiederum könnte der Öffentlichkeit nicht verborgen bleiben und müßte wegen der inzwischen in Belgien angehäuften Menge Plutonium die Außenpolitik der Bundesrepublik schwer belasten.

Am 28. 10. 1980 ist es schließlich soweit. Nach dramatischen, monatelangen »Abstimmungsgesprächen« unter Einschaltung der zuständigen Staatssekretäre und Minister ordnet die hessische Atombehörde die »vorläufige Inbetriebnahme des Spaltstofflagers« in Höhe von 460 kg an, wobei wiederum die Form einer Auflage (diesmal nach § 19 Abs. 3 AtG) gewählt wird. Im Mai 1981 nimmt die PTB dann im übrigen Teil des Plutoniumbunkers der Firma Alkem die staatliche Verwahrung nach § 5 AtG auf. Die Abgrenzung der beiden Bereiche erfolgt Raum für Raum, in einigen Fällen sogar innerhalb der Räume lediglich durch eine mit Farbe auf dem Boden markierte Linie, über die das Plutonium dann zum Gebrauch durch Alkem aus der staatlichen Verwahrung entlassen und später wieder übernommen wird. Wenn Alkem seine Umgangsmenge von 460 kg gerade ausgeschöpft hat, gleichwohl die Ankunft einer neuen größeren Lieferung unvermeidlich ist, werden für den Zeitraum der Anlieferung und der Einlagerung die Wareneingangsschleuse und die Transportflure der Firma Alkem in den Geltungsbereich des Bundeslagers einbezogen. So wird es 1981 angefangen, und so ist es noch heute.

nicht übertrieben sein. Wie die deutschen Behörden ihr Wissen über die Verantwortlichkeit der ALKEM-Geschäftsleitung für die gesetzwidrigen Machenschaften in Belgien mit § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG vereinbaren konnten, wonach hinsichtlich der Personen, die für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung eines Nuklearbetriebes verantwortlich sind, keine Tatsachen vorliegen dürfen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit ergeben, wird wohl ewig ihr Geheimnis bleiben. Die 1. TEG für Alkem erwähnt die Vorgänge in Belgien mit keinem Wort, obwohl heute noch der gleiche Mann verantwortlich ist wie damals und dessen Zuverlässigkeit im übrigen in der Genehmigung ausführlich dargelegt wird.

Die Errichtung und Inbetriebnahme des Lagers ist nicht Gegenstand des Hanauer Alkem-Prozesses. Wollte man die bewußte Umgehung des § 7 AtG durch mißbräuchliche Anwendung des § 5 AtG als kriminell bezeichnen, säßen nicht nur das Hanauer Quintett, sondern die halbe Bonner Atomscene auf der Anklagebank. Das hat die Staatsanwaltschaft vermieden. Auf diese Weise kommen jedoch leider auch nicht der Schweiß und die Überstunden zur Verhandlung, die die jetzigen Angeklagten in zahllosen Besprechungen aufwenden mußten, um die Bonner Ministerial- und Politikscene von der Notwendigkeit und Richtigkeit des eingeschlagenen Weges zu überzeugen. Thurmann deutet in seiner Einlassung zur Sache jedoch an, daß in der Behandlung dieser Angelegenheit seit 1978 psychisch wie physisch jener Arbeitsstil entwickelt wurde, der im folgenden dann die angeklagten Vorgänge ermöglicht hat. Wer länger als ein Jahr miterlebt, wie die Macht des Faktischen – richtig inszeniert – die Rechtsüberzeugung einer ganzen Generation von Ministerialbürokraten zu Makulatur macht und wie einziger Maßstab der Gesetzesauslegung die Frage wird, ob man sie bei Bekanntwerden in der Öffentlichkeit ohne Rücktritt des zuständigen Ministers durchhält, kann als Individuum für die Einhaltung der Trennungslinie zwischen Recht und Unrecht in den Fällen, in denen deren Feststellung die Anwendung juristischer Methoden voraussetzt, nicht mehr verantwortlich gemacht werden. Jedenfalls so lange nicht, wie der Erfolg auf seiner Seite ist. Und der ist in diesem Fall belegbar: Im letzten Jahr vor Inbetriebnahme des Lagers konnte Alkem 84,5 kg Plutonium nach Verarbeitung auf den Markt bringen; im Jahre 1984 waren es bereits 2095 kg. Und bis heute ist kein Flugzeug auf die Anlage gestürzt, und kein Erdbeben hat sie erschüttert. Die 20 000 Brennelemente für den SNR 300 sind einsatzbereit, und das weiterhin regelmäßig aus La Hague und Windscale zurückfließende Plutonium wird inzwischen in MOX-Brennelementen aus der Alkem-Fertigung zum zweiten Mal durch die Sicherheitsbehälter deutscher Leichtwasserreaktoren von der Umwelt ferngehalten. Beifall für unsere Hauptdarsteller. Vorhang.

Dritter Akt: Die Vorabzustimmungen

Mit der Inbetriebnahme des Plutoniumbunkers und der damit möglichen Umgehung der genehmigten Umgangsmenge ist jedoch nur eines der Probleme gelöst, die mit der Umstellung des ursprünglich genehmigten Alkem-Betriebes zu einem Fertigungsbetrieb für SNR-300-Brennelemente und als industrieller Lieferbetrieb von MOX-Erzeugnissen verbunden sind. Die neuen Aufträge bedingen sowohl qualitativ wie quantitativ die verschiedensten Änderungen im Produktionsablauf und die Einführung neuer Techniken. Soweit die Änderungen »unwesentlich« im Sinne des Atomrechts sind, können sie problemlos im Wege der Atomaufsicht zugelassen werden. »Wesentliche« Änderungen einer nach § 7 AtG genehmigungsbedürftigen Anlage bedürfen dagegen nach dem Gesetz ebenfalls einer Genehmigung nach § 7 AtG. Gerade mit dieser Genehmigung hat man jedoch bei der Firma Alkem die bereits dargestellten Schwierigkeiten.

Und nicht nur bei Alkem. Für alle vier Hanauer Nuklearbetriebe stellt sich in den Jahren zwischen 1975 und 1979 heraus, daß sie in der vorhandenen Form nicht genehmigungsfähig sind. Dabei geht es nicht nur um die Flugzeugabsturzsicherheit und die Erdbebensicherheit. Diese beiden Probleme blockieren allerdings jede Lösung, weil sie nur mit hohen Neubauinvestitionen zu beheben sind. Die tatsächlich vorhandenen Anlagen sind aber auch aus ganz anderen Gründen nicht genehmi-

gungsfähig: Hier fehlt es an der Standsicherheit, dort an der Brandsicherheit, fast überall an dekontaminierbaren Fußböden und an unterdruckfähigen Containements und hier und da auch noch an anderem mehr. Hinsichtlich dieser Dinge könnte man die Anlagen (mit Ausnahme von NUKEM-alt) nachrüsten. Aber dazu ist der Konzern vorerst nicht bereit, solange die Frage der erforderlichen Neubauten nicht vom Tisch ist. Von der Forderung nach Berücksichtigung der Ereignisse »Flugzeugabsturz« und »Erdbeben« bei der Auslegung geht das BMI aber für ALKEM und NUKEM nicht ab; für RBU und Hobeg liegen bis Mitte der 80er Jahre noch nicht einmal Aussagen zur Entscheidung dieses Problems vor.

Die hessische Atomaufsichtsbehörde lässt sich dadurch allerdings nicht beirren. Sie tut das, was bereits anlässlich der 3. Atomrechtsnovelle abgesprochen und am Beispiel des Bunkers praktiziert worden war: Sie »genehmigt« vier Jahre lang und in großer Zahl notwendige Änderungen im Wege der »Auflage« nach § 17 Abs. 1 AtG. Vorerst merkt niemand, daß diese Praxis nicht dem Atomgesetz entspricht: Auch eine im Wege der Auflage dem Betreiber vorgeschriebene Änderung bedarf zu ihrer Umsetzung der Genehmigung nach § 7 AtG, wenn sie »wesentlich« ist. Eine dem § 17 Abs. 4 BImSchG entsprechende Vorschrift, wonach die Behörde Auflagen so detailliert anordnen kann, daß ein Genehmigungsverfahren nicht mehr erforderlich ist, fehlt im Atomgesetz, und zwar aus gutem Grund: Der im Atomrecht verfassungskräftige Grundsatz der Öffentlichkeitsbeteiligung würde sonst für diesen Bereich außer Kraft gesetzt. »Entdeckt« wird dieses Problem jedoch erst, als man den Betrieb einer von der RBU bereits vor Inkrafttreten der 3. Atomrechtsnovelle errichteten »Extraktionsanlage« »genehmigen« will und feststellt, daß man beim besten Willen hier nicht mit einer nachträglichen Auflage arbeiten kann.

Ein neu eingestellter juristischer Hilfsreferent wird im Juli 1979 mit der Angelegenheit befaßt und findet auf Anhieb jene »Lösung«, die sechs Jahre später unsere Hauptdarsteller auf die Anklagebank bringt: das »Modell Extraktionsanlage«. Mit ungetrübtem Blick erkennt der neue Mann, daß eine Genehmigung für wesentliche Änderungen bei den Hanauer Betrieben eigentlich ein Verfahren nach § 7 AtG voraussetzt, dieses aber nicht vor Erteilung der »Grundgenehmigung« abgeschlossen werden kann. Vorher sind nach dem Wortlaut des Gesetzes keine wesentlichen Änderungen möglich. Das – so schließt er messerscharf – ist jedoch mit dem durch die Übergangsvorschrift der 3. Atomrechtsnovelle eingeräumten »Bestandsschutz« nicht vereinbar, denn eine »Fortsetzung der bisherigen Tätigkeit« setze selbstverständlich die Möglichkeit sicherheits- und betriebstechnischer Änderungen voraus. Im Wege der Lückenfüllung lasse sich hierzu aus dem Gesetz die Zulässigkeit von »Vorabzustimmungen« im Hinblick auf das laufende Genehmigungsverfahren entnehmen.

Was der Herr Hilfsreferent und nach ihm bis heute alle Anwender dieser Theorie übersehen: In der Übergangsvorschrift zur 3. Atomrechtsnovelle ist genau das Gegenteil dessen geregelt, was man juristisch unter »Bestandsschutz« versteht. Brennelementefabriken werden ohne jede Rücksicht auf den Bestand den materiellen Kriterien des § 7 AtG unterworfen und dürfen nur weiter betrieben werden, wenn sie diesen entsprechen. Die Betreiber erhalten also gerade keinen materiellen Bestandsschutz, sondern lediglich das verfahrensrechtliche Privileg, daß sie bis zur Feststellung, ob die Anlage wirklich den Kriterien des § 7 AtG genügt, ihre Anlage nicht stillzulegen brauchen¹⁶. Daraus folgt bei unbefangener Lektüre des Gesetzes,

¹⁶ So auch das LG Hanau in der mündl. Urteilsbegründung: »(Die Übergangsregelung) bestimmt nur, daß die ›Bisherige Tätigkeit‹ ... fortgesetzt werden darf. Wesentliche Änderungen der Anlage werden von dieser Bestandsgarantie nicht mitumfaßt. Dem steht schon der Wortlaut der Übergangsvorschrift

daß mit jedem aus Sicherheitsgründen entstehenden Änderungserfordernis die Legalität des Betriebes endet. Mit der Feststellung mangelnder Sicherheit steht nämlich zugleich fest, daß die Anlage in der bisher genehmigten Form nicht nach § 7 AtG genehmigungsfähig ist. Der Betreiber hat nun die Wahl, entweder seinen Antrag nach § 7 AtG zu ändern, womit das verfahrensrechtliche Privileg automatisch entfällt, weil nunmehr kein den Weiterbetrieb rechtfertigender Antrag im Sinne der Übergangsnotivelle vorliegt. Oder der Betreiber ändert seinen Antrag nicht, dann ist er von der Behörde unverzüglich wegen offensichtlicher Nicht-Genehmigungsfähigkeit zurückzuweisen.

Es gibt weder in Bonn noch in Wiesbaden irgendeinen ministeriellen Vorgang, in dem diese sich nach dem Wortlaut des Gesetzes vor dem Hintergrund der juristischen Lehre zum Bestandsschutz aufdrängende Lösung auch nur diskutiert wird. Man hat den Eindruck, als ob die Ministerialen den endgültigen Gesetzeswortlaut gar nicht gelesen haben, sondern lediglich die zu Beginn unseres Dramas mit Herrn Warrikoff ausgehandelte erste Fassung der Übergangsregelung. Deren Intention hat sich jedoch weder im Wortlaut des endgültigen Gesetzes (»bisherige Tätigkeit«) noch in seinem Sinn (volle Anwendung der § 7-Kriterien auch auf Altanlagen) niedergeschlagen, weil andere am Gesetzgebungsverfahren Beteiligte andere Intentionen hatten und diese schließlich auch durchsetzen konnten. Es mag sein, daß dies nur gelang, weil alle Beteiligten dem Irrtum unterlagen, daß die Hanauer Betriebe materiell nach § 7 AtG genehmigungsfähig sein würden.¹⁷ Es gibt jedoch keinen Satz der juristischen Methodenlehre, der für einen solchen Fall des »Motivirrtums« des Gesetzgebers eine Rückkehr zu früheren, gerade nicht Gesetz gewordenen Formulierungen erlaubt.

Doch dies sind juristische Spitzfindigkeiten, die von vornherein außerhalb des Vorstellungsvermögens der handelnden Beamten und außerhalb des Interessenhorizonts des gesamten atomindustriellen Komplexes liegen. Eine Stillegung der RBU wird auch und gerade in Kenntnis der eindeutigen Nichtgenehmigungsfähigkeit der bisher angewendeten Extraktionstechnik nicht in Erwägung gezogen. Stattdessen wird das »Modell Extraktionsanlage« angewendet. Bis heute in mehr als 100 Fällen. Die »Vorabzustimmung« wird dabei zunehmend zur »Ersatzgenehmigung« für die Ertüchtigung und Erweiterung der Hanauer Fertigungsanlagen bis auf das im § 7-Verfahren angestrebte Maß. Vor allem Alkem hat hier einen großen Bedarf an exekutiver Aktivität. Sehr schnell wird dabei der Bereich der sicherheitstechnisch unumgänglichen Nachrüstung verlassen, und die betriebswirtschaftlichen Argumente treten in den Vordergrund.

Und damit kommen wir in den Bereich, für den sich ab 1984 aufgrund einer Anzeige aus der Bevölkerung die Staatsanwälte interessieren. Ihre Ermittlungen ergeben, daß in mindestens sechs Fällen aus rein betriebswirtschaftlichen Gründen ohne Erhöhung des Sicherheitsniveaus wesentliche Änderungen im Wege der »Vorabzustim-

entgegen, der nicht den Fortbetrieb der bisherigen Anlage insgesamt garantiert, sondern nur den ihrer »bisherigen Tätigkeit«. . . . Die Bestandsgarantie hat auch nach der Gesetzesbegründung somit nur eine abwehrende Zielrichtung – die Vermeidung einer behördlichen Stillegung – aber keine aktive auf Veränderung des Status quo zielende.« (Presseerklärung des Präsidenten des LG Hanau vom 12. 11. 1987, S. 9 f.)

¹⁷ Ministerialrat Pfaffelhuber versicherte im Wirtschaftsausschuß jedenfalls laut Protokoll der 47. Sitzung vom 15. 1. 1975, daß die bei Inkrafttreten des Gesetzes erforderlichen Genehmigungsverfahren »etwa ein Jahr« in Anspruch nehmen würden. Ob auch die Nuklearindustrie diesen Optimismus teilte, muß bezweifelt werden. Ihr offizielles Argument gegen eine Befristung des Weiterbetriebs ohne Genehmigung nach § 7 AtG war allerdings ein anderes: Im Hanauer Raum seien langwierige Drittschutzklagen zu befürchten, und deshalb müsse der Betrieb bis zur »rechtskräftigen Entscheidung« über den Genehmigungsantrag unbefristet zulässig sein.

mung« von den drei hessischen Aufsichtsbeamten zugelassen und teilweise von den beiden Geschäftsführern auch umgesetzt werden.

445

Es beginnt im Jahre 1982. Da kündigt die Cogema an, daß sie nunmehr Plutoniumoxyd auch in Transportbehältern mit 3,5 kg Inhalt liefern werde. Der Umgang mit solchen Behältern ist Alkem bisher nicht gestattet, weil die Kritikalitätsgefahr durch sie höher wird: Der Inhalt von vier 2,5-kg-Behältern ist zusammengenommen noch nicht kritisch, der von vier 3,5-kg-Behältern könnte dagegen bei zufälligem Zusammentreffen eine Plutonium-Kettenreaktion (»Exkursion«) auslösen. Alkem nimmt die Behälter gleichwohl an, verarbeitet sie auch, und bemüht sich nachträglich um eine Legalisierung dieses Verfahrens durch »Vorabzustimmung«, die sie am 6. 9. 1982 erhält.

Gut drei Monate später ergeht die nächste Entscheidung dieser Art: Änderungen in der Brüterbrennstoffkonzeption hatten die Herstellung von Brennstäben mit höherer Spaltstoffanreicherung erforderlich gemacht. Diese mußten gelagert werden. Höhere Spaltstoffanreicherung bedeutet höheres Kritikalitätsrisiko. Vorabzustimmung erfolgt am 20. 12. 1982.

Am gleichen Tag wird auch der Änderung des Anlagesystems zur Fertigung von MOX-Brennelementen zugestimmt. Hier ist der Hintergrund der Einstieg der Alkem in die Fertigung langer Leichtwasserreaktorstäbe vom Typ »Biblis«. Sowohl unter dem Gesichtspunkt der Kritikalität wie auch unter dem Gesichtspunkt des Strahlenschutzes ergeben sich neue Sicherheitsfragen. Was die Behörde dazu ermittelt und durch »Vorabzustimmung« zugelassen hat, wird die Öffentlichkeit wie bei allen anderen dieser wesentlichen Änderungen irgendwann im Laufe der nächsten Jahre bei Erteilung der entsprechenden Teilgenehmigung nach § 7 AtG erfahren. Allerdings wird diese Genehmigung, auf die »vorab« die Zustimmung erteilt wurde, eine anders strukturierte Anlage in einem anderen Fertigungsgebäude betreffen. Doch dieser kleine Schönheitsfehler wird vom HMWT ohne weiteres hingenommen.

Die problematischste Vorabzustimmung ergeht am 31. 1. 1983. Auch hier geht es wieder um die Herstellung von Mischoxyd-Brennelementen. Die dazu erforderliche Plutoniumaufbereitung war der Alkem 1974 nur in Form des »Oxalat-Verfahrens« genehmigt worden. Dieses Verfahren hat jedoch zwei Mängel: Die Plutoniumausbeute ist nicht optimal, und die fertigen MOX-Elemente lassen sich nach Abbrand im Reaktor nur schwer wieder aufarbeiten. Beide Mängel sind nur durch völlige Umstellung des gesamten chemischen Aufbereitungsverfahrens zu beheben. Dieses neue Verfahren – von den Fachleuten wegen seiner Kompliziertheit mit dem Kürzel »A(U/Pu)C« bezeichnet – birgt jedoch auch neue Gefahren. So fällt neben anderen hochkonzentrierten Spaltprodukten bereits in einer frühen Phase das gefährliche Americum an. In einer anderen Phase ist die Anwesenheit von elementarem Wasserstoffgas erforderlich, was zu erheblichen Explosionsrisiken führt.

Kurze Zeit später kommt es zu der fünften und sechsten, ausschließlich betriebswirtschaftlich veranlaßten Vorabzustimmung. Die eine beruht darauf, daß ein Lieferauftrag der Brütergesellschaft an die Alkem nur bei Erhöhung des Spaltstoffanteils in der Fertigungsline 2 von den bisher genehmigten 35% auf nunmehr 45% ausgeführt werden kann. Auch hier stellen sich nicht unerhebliche Kritikalitätsprobleme. Bei der anderen Vorabzustimmung geht es um die Errichtung einer bisher nicht vorhandenen Anlage zur Endkonditionierung plutoniumhaltiger Abfälle. Diese Anlage wird erforderlich, weil die Alkem ihre flüssigen und festen radioaktiven Abfälle aufgrund produktionsspezifischer Besonderheiten (hoher Anteil an Alphastrahlern) und des erheblich erhöhten Produktionsumfangs in der bisherigen Form weder bei sich selbst noch woanders weiter zwischenlagern kann. Eine

Endlagerung ist bekanntlich bisher sowieso nicht möglich. Das HMWT erteilt die entsprechende Vorabzustimmung und zugleich eine Genehmigung nach § 3 Strahlenschutzverordnung zur Lagerung der konditionierten Abfallgebinde, womit insgesamt eine vollständige Umstellung der Abfallsituation der Alkem eintritt und das Unternehmen einen weiteren Schritt hin auf den Zustand macht, der Gegenstand einer späteren Genehmigung nach § 7 AtG sein soll.

Durch die Praxis der Vorabzustimmungen hat die Übergangsregelung der 3. Atomrechtsnovelle im Laufe der Zeit auf diese Weise einen völlig neuen Sinn bekommen. Die Unternehmen setzen nicht ihre »bisherige Tätigkeit« fort, bis der vorhandene Bestand nach § 7 AtG genehmigt ist, sondern sie bringen ihn mit Hilfe von »Vorabzustimmungen« im Laufe von mehr als einem Jahrzehnt auf denjenigen Stand, in dem er demnächst nach § 7 AtG genehmigt werden wird. Endlich zeigt eine Verwaltung einmal schöpferische Phantasie bei der Anwendung mißglückter Gesetze. Beifall! Vorhang.

Vierter Akt: Der Prozeß

Die schöpferische Anwendung des Atomrechts wirft allerdings Probleme auf, die den zuständigen Behörden bis vor wenigen Jahren so fremd waren, daß man sie deshalb gar nicht zur Kenntnis nahm. Nach § 327 Abs. 1 des Strafgesetzbuches macht sich nämlich strafbar, wer »ohne die erforderliche Genehmigung ... eine kerntechnische Anlage betreibt«. Welche Genehmigung erforderlich ist, ergibt sich aus § 7 des Atomgesetzes und aus der Übergangsregelung der 3. Atomrechtsnovelle. Das Betreiben einer kerntechnischen Anlage auf der Grundlage einer »Vorabzustimmung« ist dort nicht vorgesehen. Durch eine Anzeige eines Hanauer Bürgers erfährt die Staatsanwaltschaft Anfang 1984 von den erteilten Vorabzustimmungen und beginnt, die Rechtslage zu überprüfen. Sie stellt sich dabei auf einen Rechtsstandpunkt, der inzwischen auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden ist: daß es originäre Kompetenz der Strafverfolgungsbehörden ist, die Straftatbestände auszulegen und daß dementsprechend die Frage, welche Genehmigung im Rahmen des § 327 StGB »erforderlich« ist, von den Strafverfolgungsbehörden selbst entschieden werden kann.¹⁸ Sie sind an die Auffassung der Verwaltungsbehörden in diesem Punkte nicht gebunden. Der ermittelnde Oberstaatsanwalt teilt von Anfang an die Rechtsauffassung der hessischen Atombehörden nicht und fördert aufgrund des dadurch gegebenen Anfangsverdachtes eines Vergehens nach § 327 Abs. 1 StGB jene sechs Vorabzustimmungen zutage, die wir bereits im 3. Akt kennenlernten und die aus der Sicht der Staatsanwaltschaft in klassischer Weise belegen, daß hier unter dem Deckmantel der »bisherigen Tätigkeit« das fortgeführt wird, was durch die Einrichtung des »Bundeslagers« im Jahre 1980/81 bereits eingeleitet worden war: die faktische Außerkraftsetzung des Genehmigungserfordernisses (auch) für bereits vorhandene Brennelementefabriken nach der 3. Atomrechtsnovelle. Kaum ist aufgrund der fortschreitenden Ermittlungen diese Rechtsauffassung deutlich geworden, beginnt der Krieg der juristischen Gutachter, der bis heute noch nicht abgeschlossen ist. Das erste, 1985 im Auftrag des HMWT erstellte Gutachten von Ronellenfitsch kommt zum Ergebnis, daß die Praxis der Vorabzustimmungen zulässig ist. Gleichzeitig arbeitet Roßnagel an der Begutachtung einer einzelnen Vorabzustimmungserklärung (es handelt sich um die Zulassung der Erhöhung der

¹⁸ BVerfG, Beschuß vom 7. Mai 1987 – 2 BvL 11/85 –.

innerbetrieblichen Spaltstofftransporteinheiten von 2,5 auf 3,5 kg) und kommt zum Ergebnis, daß die abgegebene behördliche Erklärung nicht als »erforderliche Genehmigung« im Sinne des § 327 Abs. 1 StGB angesehen werden kann. Diese Auffassung wird von ihm später im Auftrag der Staatsanwaltschaft in Auseinandersetzung mit dem Gutachten von Ronellenfitsch verallgemeinert und vertieft. 1986 wird der Streit noch umfassender – nämlich unter Einbeziehung der Problematik der erforderlichen Genehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und damit des Straftatbestandes nach § 327 Abs. 2 Nr. 1 StGB – mit mehreren Gutachten des Rechtsanwalts Geulen im Auftrag des neuen Hessischen Ministers für Umwelt und Energie einerseits und einem Gutachten des Rechtsanwalts Hädrich des HMWT andererseits fortgesetzt. Die Staatsanwaltschaft hat sich jedoch aufgrund des Gutachtens von Roßnagel¹⁹ eine abschließende Meinung gebildet und klagt die Geschäftsführer Stoll und Warrikoff wegen Täterschaft nach § 327 Abs. 1 StGB und die Beamten Frau Dr. Hecker, Thurmann und Frank als Teilnehmer dieses Deliktes an. Die durch eine Vielzahl innerbehördlicher Vermerke aus der Sicht der Staatsanwaltschaft belegte These ist, daß aufgrund einer Absprache zwischen den Geschäftsführern und den genannten Beamten der Vorsatz bestand, durch einheitliches kollusives Zusammenwirken die Geschäftstätigkeit der Alkem auf jeden Fall entsprechend den betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten aufrechtzuerhalten und dabei auch ein Abweichen von den atomrechtlichen Vorschriften in Kauf zu nehmen.

Mit Beschuß vom 6. April 1987 eröffnet die 5. Große Strafkammer des Landgerichts Hanau das Hauptverfahren und läßt die Anklage zu. Der bis dahin in der Öffentlichkeit eher belächelte juristische Kleinkrieg gewinnt plötzlich eine politische Dimension. Denn das, was die drei Beamten in der täglichen Verwaltungspraxis umgesetzt haben, entsprach zu allen Zeiten ihres Wirkens der jeweiligen politischen Intention der verantwortlichen Minister – sowohl im Land Hessen, wie auch auf Bundesebene. Sobald diese sich selbst mit Einzelmaßnahmen beschäftigt haben – wie die ehemaligen Hessischen Wirtschaftsminister Reitz, Hoffie und Steger im Fall Nukem –, müssen sie nun fürchten, selbst demnächst auf die Anklagebank zu kommen. Eine Verurteilung der Geschäftsführer der Alkem würde nicht nur die Stilllegung dieses Betriebes, sondern auch der Nukem (alt) und möglicherweise sogar auch der RBU bedeuten. Eine endgültige Legalisierung dieser Betriebe durch Genehmigungen nach § 7 AtG ist jedoch vor 1990 nicht in Sicht.

Juristisch steht darüberhinaus ein Grundproblem der Umweltverwaltung zur Diskussion. Das, was bei den Hanauer Nuklearbetrieben im großen Stil und mit Billigung höchster Kreis abgelaufen ist, findet im Bereich des Immissionsschutzes, der Abfall- und der Wasserwirtschaft nahezu täglich im Kleinen statt. Immer wieder stellt der zuständige Beamte fest, daß der Betrieb nicht alle Genehmigungen hat, die er braucht, und nicht alle Auflagen erfüllt, die ihn betreffen. Das Wort »Stilllegung« – nach den Fachgesetzen fast immer das vorgesehene Mittel – kommt kaum einem über die Lippen. Es wird verhandelt, geduldet, Frist gesetzt und gewartet.

Der Hanauer Prozeß gerät denn auch vom ersten Tag der öffentlichen Verhandlung an nicht zum Tribunal gegen die Atomwirtschaft, sondern gegen die Staatsanwaltschaft. Thurmann macht sich zum Fürsprecher einer breiten Stimmung innerhalb der Verwaltung, indem er in seiner rund fünfstündigen Einlassung mit großer

¹⁹ Vgl. dessen Abhandlung »Wesentliche Änderungen durch »Vorabzustimmungen« – ein neues Instrument des Atomrechts?«, in: DVBl. 1987, S. 65 ff. Ronellenfitsch hat seine Auffassung in dem Sammelband »Energiewirtschaftliche Tagesfragen« 1986, S. 797 ff. niedergelegt. Kritisch dazu auch Groß, DVBl. 1987, S. 724 ff. Zustimmend dagegen Burianek, NJW 1987, S. 2727.

Beredsamkeit ein Szenario entwirft, das auf eine vollständige Isolierung der Staatsanwälte zielt. Aus politischen Gründen hätten sie ihre Kompetenzen überschritten und sich angemaßt, klüger zu sein als die Landes- und Bundesbehörden, die komplexe Verwaltungsmaschinerie mit ihren Abstimmungsmechanismen, ihren Fachleuten und zahlreichen Gutachtern. »Hier der Staatsanwalt und dort der Staat« – so faßt die Süddeutsche Zeitung die Frontstellung zusammen.²⁰

Diese einfache Frontstellung kommt mit Verkündung des Urteils am 12. 11. 1987 jedoch etwas durcheinander. Zwar werden die Angeklagten freigesprochen; das Gericht sagt jedoch klar und deutlich, was es von der Praxis der Vorabzustimmungen hält: sie sind ohne jede Einschränkung rechtswidrig. Wenn in der Verhandlung zur Überzeugung des Gerichts bewiesen worden wäre, daß die Angeklagten diese Rechtswidrigkeit zumindest kannten oder gar im bewußten Zusammenwirken herbeigeführt hätten, wären sie verurteilt worden. Aber die Indizien für eine solche Feststellung reichen dem Gericht nicht aus. Es könnte auch lediglich juristische Schlampelei bei den Behörden und leichtfertiges Vertrauen auf die Korrektheit der Behörden bei den Nuklearfirmen gewesen sein. Das ist eine zwar peinliche Feststellung für die Angeklagten, aber mehr nicht. Sie verlassen die Bühne nach dem 4. Akt zwar mit einem blauen Auge aber erhobenen Hauptes. Beifall. Vorhang.

Fünfter Akt: Strafjustiz gegen den Staat?

Leider zwingt der Redaktionschluß dieses Heftes den 5. Akt des Dramas vorerst offen zu lassen. Seine Wirrungen und Kämpfe entscheiden – wie wir wissen – nicht mehr über das endgültige Schicksal der Hanauer Betriebe. Aber trotzdem wird es noch einmal spannend. Mit dem Tag der Urteilsverkündung entfällt bei allen Beteiligten das Nichtwissen über die Rechtswidrigkeit der Vorabzustimmungen. Da sowohl die Staatsanwaltschaft wie auch die Verteidigung Freispruch beantragt hatten, ist das Urteil mit der Verkündung rechtskräftig geworden. Keiner der Hanauer Betriebe befindet sich noch in dem bestandsgeschützten Zustand von 1975. Keiner hat bisher aber auch eine endgültige Errichtungs- oder gar Betriebsgenehmigung nach § 7 AtG. Für RBU und Hobeg hat noch nicht einmal die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 7 AtG stattgefunden. Die sofortige Herstellung rechtmäßiger Zustände ist also nur durch befristete Stilllegung der Betriebe bis zur endgültigen Genehmigung (und anschließender Errichtung der erforderlichen neuen Gebäude und Einrichtungen) möglich. Zu einem solchen Schritt werden sich so kurz vor dem Ziel aber weder die Betreiber noch Umweltminister Töpfer als oberste Aufsichtsbehörde oder Umweltminister Weimar als hessische Vollzugsbehörde durchringen. Wird daraufhin die Verwaltung und das Management erneut vor die Schranken der Strafjustiz zitiert? Das staatliche Gewaltmonopol hat sich plötzlich in zwei gegeneinander arbeitende Einzelteile aufgelöst, deren einer sich mit einem Konzern und deren anderer sich mit einer kritischen Öffentlichkeit verbindet. Die normative Kraft des Faktischen kapituliert vor ihren eigenen Widersprüchen und verwandelt sich in ihren Ursprungszustand zurück: normativer Anspruch und faktische Macht.

²⁰ SZ vom 11. 8. 87.

Die Feministinnen und das Strafrecht – eine Replik

In »Kritische Justiz« 3/85 nahm Sebastian Scheerer unter dem Titel »Neue soziale Bewegungen und Strafrecht« eine Abrechnung mit den »neuen Kriminalisierern« der neuen sozialen Bewegungen und ihrer Grünen Erben vor. Vom Standpunkt der »Kritischen Kriminologie« aus brandmarkte er die von ihm – beispielhaft – so definierten Versuche, ökologische Belange per Umweltstrafrecht, geschichtliche Wahrheiten über ein Gesetz gegen die »Auschwitz-Lüge« und den Schutz von Frauen gegen sexuelle Gewalt über Forderungen nach strafrechtlicher Sanktionierung durchzusetzen, als »moralische Kreuzzüge«, die in der Konsequenz »Ausbeserungsarbeiten am löchrigen Flickenteppich der Legitimation staatlichen Strafens« seien. Er verband dies mit einer Kritik an der Entwicklung sozialer Bewegungen in ihrem Verhältnis zu Recht und Staat. An den genannten Beispielen nahm er sich vor zu entlarven, daß das Strafrecht, »einst Inkarnation nicht nur falscher Inhalte, sondern eines falschen Prinzips«, seine »verlorene quasi-metaphysische Würde zurückgewinne« und zum »Mittel der symbolischen Festschreibung der neuen Wertordnung« werde.

Scheerer benennt, wenn er die von feministischer Seite erhobenen Forderungen einer Änderung des Sexualstrafrechts fehlgeleitete Aktivitäten einiger »Moralunternehmerinnen« schilt, einen Konflikt, der (übrigens kaum in höflicheren Formulierungen) die Grüne Debatte um ein Antidiskriminierungsgesetz (ADG) bestimmt hat und der noch längst nicht als ausgestanden gelten kann. Entsprechend kontrovers waren Diskussionen zwischen vorwiegend Grünen Feministinnen und Entkriminalisierungstheoretikern auf dem im Frühsommer 1986 in Bielefeld abgehaltenen Kongreß »Kein Staat mit diesem Staat?«.

Dieser Beitrag versteht sich als Auseinandersetzung mit den in Scheerers Aufsatz und den dort vorgebrachten Argumenten.

Forderungen zum sexuellen Selbstbestimmungsrecht

Auffallend ist, und auch Scheerers Beitrag setzt so an, in dieser Debatte eine zweckdienliche Vernebelung des Inhalts der ins ADG übernommenen Forderungen: Was zunächst als »Strafrechtsverschärfung« ins Visier genommen ist, läßt sich schnell unter dem Stichwort »Rübe-ab-Politik« als einer ernsthaften Diskussion unwürdig vom Tisch fegen. Bezeichnend ist auch die unterstellte Kontextlosigkeit strafrechtsbezogener Vorstöße, die angeblich von »Größenfantasien« diktiert seien, so eine Äußerung auf dem Kongreß. Diese Unterstellung zeugt von Unkenntnis, betrachtet mensch die Aktivitäten der autonomen Frauenbewegung: Einer der Kristallisierungspunkte war neben dem Kampf gegen die Kontrolle der weiblichen Gebärfähigkeit (ersatzlose Streichung des § 218 StGB) der Einsatz für das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung, indem Frauen die patriarchale Deformation von Sexualität und insbesondere die Disziplinierungsfunktion von (nicht nur) sexueller Gewalt thematisierten: Vergewaltigung als *das* politische Delikt des Patriarchats.

Deshalb entstanden autonome Frauenhäuser, Notrufgruppen, Selbsthilfegruppen und Selbstverteidigungskurse. Auf der Basis dieser Infrastruktur wurde, angeregt durch Prozeßbeobachtung, auch das gesellschaftliche Sanktionssystem für sexuelle