

Klaus Bosselmann

Rechtsschutz? Nein, danke

Anmerkungen zum AKW-Stade-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

Es gibt Gerichtsurteile, über die sich die breite Öffentlichkeit aufregt und die doch für die weitere Rechtsentwicklung ziemlich unbedeutend sind. Und es gibt Urteile, um die sich nur ein paar Beteiligte und Interessierte kümmern, die aber für den Rechtsschutz aller höchst folgenreich sein können. In diese Kategorie gehört das Urteil des BVerwG zum AKW Stade vom 22. 12. 1980. In der Flut von AKW-Gerichtsentscheidungen der letzten Jahre¹ ist es beinahe untergegangen. Eine Pressenotiz hier², eine Kommentierung da³, sonst nur der übliche Massenabdruck in der Fachpresse⁴, und Kritisches war nirgendwo zu vernehmen. Vielleicht lag es daran, daß hinter den dort ausschließlich behandelten verfahrensrechtlichen Fragen zur Klagebefugnis, zur Substantierung und zum Einwendungsausschluß eher Technisches als inhaltlich Wichtiges vermutet wurde. Es ging auch nur um die Revision gegen ein Zwischenurteil zur Erteilung der 7. Teilbetriebsgenehmigung für das AKW Stade; zur materiellen Rechtmäßigkeit mußte nichts gesagt werden.

Bevor dieses Urteil aber vollends in Vergessenheit gerät und als ein weiterer Beitrag zum Abbau des Rechtsschutzes im Atom- und Umweltrecht verharmlost wird⁵, soll es doch noch einmal besonders gewürdigt werden. Es kann für sich in Anspruch nehmen, die bisher weitestgehende höchstrichterliche Absage an alle Versuche zu sein, den Ausbau der Atomenergie mit gerichtlicher Hilfe zu stoppen. In seinen Konsequenzen für die Klagebefugnis im Atomrecht signalisiert es das Ende eines funktionierenden Rechtsschutzes, zumindest jedenfalls dürfte es hierfür »richtungsweisend« sein⁶.

1. Der Weg

Worum ging es? Der etwa 25 km vom AKW Stade entfernt wohnende Kläger wandte sich gegen die 7. Teilbetriebsgenehmigung für dieses AKW. Das VG Schleswig und das OVG Lüneburg hielten seine Klage für zulässig. Das OVG Lüneburg stellte dazu kurz und zutreffend fest, daß der Kläger offenbar nichts Unmögliches

¹ Um nur einige der wichtigsten zu nennen: Kalkar-Beschluß des BVerfG vom 8. 8. 1978, BVerfGE 49, 89; Mülheim-Kärlich-Beschluß des BVerfG vom 20. 12. 1979, DVBl 80, 356; Brunsbüttel-Urteil des VG Schleswig vom 17. 3. 1980, ET 80, 363; Wyhl-Urteil des BVerwG vom 17. 7. 1980, DVBl 80, 1001; Mülheim-Kärlich-Urteil des OVG Koblenz vom 18. 11. 1980, ET 81, 211.

² FAZ vom 18. 12. 1981, S. 4.

³ Rengeling, DVBl 81, 323.

⁴ NJW 81, 1393 = DVBl 81, 405 = DÖV 81, 294 = ET 81, 374 = BB 81, 512 = DB 81, 886; Kurzdarstellungen von Barbey in JR 81, 142 und von Brodersen in JuS 81, 617.

⁵ Zu restriktiven Tendenzen in der Rechtsprechung und in der herrschenden Literatur vgl. R. Geulen, KJ 80, 170 und K. Bosselmann, KJ 80, 389.

⁶ So Rengeling, DVBl 81, 323, der das allerdings mit Genugtuung feststellte – kein Wunder, er war Prozeßbevollmächtigter der auf ganzer Linie obsiegenden KKW Stade GmbH.

behauptet, wenn er geltend mache, von Auswirkungen des AKW betroffen und von dessen Gefahren potentiell bedroht zu sein; weitergehende Anforderungen könnten im Rahmen des § 42 Abs. 2 VwGO an die Substantiierung einer Klage nicht gestellt werden⁷.

403

Das BVerwG verneinte die Klagebefugnis und holte zum Gegenschlag aus. Ein Recht, wie es der Kläger geltend mache, gäbe es überhaupt nicht. Alles, was er zu befürchten habe, bewege sich im Rahmen des von jedem hinzunehmenden Restrisikos. Es argumentiert – kurz gesagt – folgendermaßen: Da die Verfassungsmäßigkeit der friedlichen Nutzung der Atomenergie außer Frage stehe und der Einzelne keinen Anspruch auf Einhaltung des atomrechtlichen Strahlenminimierungsgebotes (§§ 28 Abs. 1 Nr. 2, 46 Abs. 1 Nr. 2 Strahlenschutzverordnung – StrlSchV –) habe, müsse ein Kläger zur Behauptung einer eigenen Rechtsverletzung substantiiert darlegen, daß die in der StrlSchV festgelegten Dosis-Grenzwerte in seinem konkreten Fall überschritten werden. Gelinge ihm *dieser* Nachweis nicht, sondern berufe er sich stattdessen auf die prinzipielle Unbcherrschbarkeit atomarer Gefahren, sei seine Klage abzuweisen, und zwar als unzulässig. Das Gericht habe keinen Anlaß, die Frage der Begründetheit überhaupt nur aufzuwerfen, wenn sich die Klage (lediglich) auf die Unzuverlässigkeit bisheriger Annahmen zur Risikobeherrschung berufe. Der Stand der Wissenschaft und Technik sei so gesichert, daß es sich nur um ein hinzunehmendes Restrisiko handeln könne, wenn keine konkreten Tatsachen vorgetragen werden, die ein Überschreiten der Strahlenexposition von 30 millirem möglich erscheinen lassen. Bei einer Entfernung von 25 km vom AKW könne von einer Gefährdung »offensichtlich keine Rede mehr sein«⁸. Schlußfolgerung: Die grundsätzlich bestehenden Zweifel der Zulässigkeit seiner Klage kann der Kläger nur dadurch ausräumen, daß er wissenschaftlich untermauert vorträgt, bei ihm würden die Dosis-Grenzwerte überschritten. Wer das nicht schafft, soll die Gerichte gar nicht erst behelligen.

Von der zynischen Arroganz der dahinter stehenden Behauptung, die Frage einer möglichen Gefährdung sei eindeutig zu beantworten, einmal abgesehen, wird dem Kläger zugemutet, schon für die Überwindung der Zulässigkeitsschwelle all die Erkenntnisse einzubringen, für die ein Gericht in der Regel erst umfängliche Beweisaufnahmen und Sachverständigengutachten braucht (wenn es plausibel urteilen will). Nicht das nach Art. 19 Abs. 4 GG zuständige Gericht soll die schwierigen Fragen der Risikoquantifizierung und Rechtsverletzung beantworten, sondern vorab der Kläger. Nur bei »gesicherten« Erkenntnissen kann er eine gerichtliche Überprüfung erwarten (dessen Ergebnis dann wiederum offen ist). Rechtsschutz also für den, der Recht hat, nicht für den, der Recht sucht: Art. 19 Abs. 4 GG verkümmert zum Grundrecht auf Eröffnung des Rechtsweges für die richtige Rechtsansicht⁹.

Wer vielleicht meint, es sei letztlich nicht entscheidend, ob an der Zulässigkeitsschraube gedreht wird, wenn gleichzeitig feststeht, daß Drittanfechtungsklagen jedenfalls als unbegründet abgewiesen werden, unterschätzt den Zusammenhang zwischen Verfahrensrecht und materiellem Prüfungsumfang. Da nach herrschender Interpretation des Individualrechtsschutzsystems die subjektive Rechtsbetroffenheit den materiellen Prüfungsumfang bestimmt, bleiben wesentliche Teile der Rechts-

7 ET 78, 612.

8 NJW 81, 1395 r. Sp.

9 Rengeling, a. a.O., 324 spricht es vornehmer aus, wenn er sich von dem Urteil Wirkungen erhofft, die »Ausuferungen und Überstrapazierungen der Rechtsschutzgarantie Einhalt gebieten können«. Dies sei »ein Gewinn u. a. für die in unserem Land notwendige Weiterentwicklung von Wirtschaft und Technik« – eine vorzügliche Schilderung der Intention des BVerwG.

kontrolle von vornherein ausgespart, wenn genügend Zulässigkeitsbarrieren aufgestellt werden. Daß im umgekehrten Fall durch Großzügigkeit bei der Zulässigkeitsprüfung eine materielle Verbesserung des Rechsschutzes automatisch zu erreichen wäre, läßt sich freilich nicht behaupten; im Normalfall blieb schon bisher die Verwaltungsentscheidung nach der Begründetheitsprüfung bestehen. Ein wesentlicher Effekt der restriktiven Zulässigkeitsprüfung ist aber, daß es eine umfassende Thematisierung der Atomenergie und aller ihrer Risiken vor Gericht nicht mehr geben wird. Und hierin liegt die eigentliche Bedeutung (und wohl Absicht) der Entscheidung des BVerwG.

II. Die Mittel

Das Urteil enthält so ziemlich sämtliche Mechanismen, die dem Atomkraftgegner den Klageweg verübeln können. Wie ein roter Faden durchzieht sich das Bemühen um Verfahrensbarrikaden, die den Weg zur materiellen Rechtskontrolle abschneiden sollen. Dabei erweisen sich die Vorschriften über die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) und den Ausschluß von Einwendungen (§ 7 b Abs. 2 Atomgesetz – AtG – 1969, jetzt § 7 b AtG und § 3 Abs. 1 Atomlagenverordnung – AtAnV –, jetzt § 7 Atomrechtliche Verfahrensordnung – AtVfV –) als geeignete Instrumente, zumal sie sich noch gegenseitig ergänzen: Wo trotz strenger Anforderungen an die subjektive Rechtsbetroffenheit und trotz hoher Substantiierungslast noch Reste der Klagebefugnis verbleiben, werden sie vom Einwendungsausschluß erfaßt, und wo umgekehrt Einwendungen noch nicht ausgeschlossen sind, wird fehlende Substantiierung angenommen. Sind die Vorteile einer solchen Zwickmühle erst einmal erkannt, fällt es nicht mehr schwer, für ausreichende Legitimation zu sorgen. Das BVerwG findet sie im Popularklageverbot und im Gebot der Rechssicherheit – zwei offenbar beliebig nutzbaren Aspekten des Rechtsstaatsgedankens.

1. Einschränkung der subjektiven Rechte.

Wenn auch die meisten Ausführungen zur Klagebefugnis, insbesondere zur Substantiierung der Klage, zum Verhältnis von Individual- und Bevölkerungsrisiko und zur Anwendung der Präklusionsvorschriften für sich genommen nicht neu sind, sondern restriktive Tendenzen in den unteren Verwaltungsgerichten und in der eigenen Rechtsprechung nur fortsetzen, kommt das BVerwG doch nicht ganz ohne originäre Gedankengänge aus. Dies gilt vor allem für die Interpretation des Vorsorgegebots, bei der im Endeffekt der Drittschutz eliminiert wird¹⁰, und für die Frage einer gesicherten Entsorgung¹¹.

a) Abtrennung des Allgemeininteresses

Mit seinen Anforderungen zum Nachweis der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO zeigt das BVerwG besonders anschaulich, wie sehr die herrschende Dogmatik zum verwaltungsrechtlichen Individualrechsschutz in die Sackgasse geraten ist. Da technische Großanlagen generell ganz andere Risikodimensionen mit sich bringen als die üblichen Bauvorhaben im Anwendungsbereich der Baugesetze,

¹⁰ Vgl. NJW 81, 1394 f.

¹¹ A. a.O., 1395.

ist die Abgrenzung der klagebefugten Dritten im Bereich der Umweltgesetze ungleich schwieriger. Das Idyll der baurechtlichen Nachbar- oder subventionsrechtlichen Konkurrentenklage paßt schon vom Ansatz nicht. Dennoch sollen sich nach dem Vorstellungsbild der individualrechtlichen Nachbarklage prinzipiell auch im AKW-Prozeß Antragsteller und Dritter gegenüber stehen. Und die Genehmigungsbehörde fungiert als Sachwalter von Betreiber- und Drittinteressen, somit gleichsam als neutrale Instanz, die im Widerstreit dieser Interessen das Allgemeininteresse vertritt. Dementsprechend lehnt sich das gerichtliche Kontrollsysteem an das der Genehmigungsbehörde an. Folge für den klagenden Dritten: Er muß eine spezifische nachbarähnliche Eigenschaft besitzen, die ihn sozusagen ausnahmsweise berechtigt, die Genehmigung, für deren Rechtmäßigkeit die Vermutung spricht, im Hinblick auf seine konkrete Rechtssituation noch einmal überprüfen zu lassen. Das Nachbarklagemodell bewirkt also zwangsläufig eine prinzipielle Unterscheidung von privaten (Nachbar-)Interessen und Interessen der Allgemeinheit¹². Zugleich verhindert es die Erkenntnis, daß die Wahrnehmung eigener (Lebens- und Gesundheits-)Interessen sehr wohl (latent) öffentliche Interessen mitumsaßt, jedenfalls nicht unberührt läßt. Der Dritte klagt somit als Teil der Allgemeinheit und ist getreu dem Individualrechtsschutzsystem daher nur insoweit überhaupt individualisierungsbedürftig, als er sich vom *quis ex populo* unterscheiden muß, also von demjenigen, dem es allein um eine objektive Rechtskontrolle ohne persönlichen Bezug geht. Daß eine Gegensätzlichkeit von Individual- und Allgemeininteressen in Umweltbelangen nicht besteht, sollte von der Natur der Sache her selbstverständlich sein. Dies ist im Hinblick auf die Klagebefugnis in der Literatur immer wieder betont worden¹³ und müßte für alle im Einwirkungsbereich der Atomanlage lebenden Menschen ohne weiteres zur Klagebefugnis führen, was faktisch (!) die Zulässigkeit der regionalen Popularklage bedeutet¹⁴.

Alles, was demnach im Rahmen von § 42 Abs. 2 VwGO zu prüfen wäre, erschöpft sich in der Frage, ob es nach dem Vortrag des Klägers »offensichtlich und eindeutig«¹⁵ unmöglich ist, daß er vom Einwirkungsbereich erfaßt wird. Da es bei ionisierenden Strahlen keinen Schwellenwert der somatischen Schädlichkeit gibt, andererseits aber auch ein verfassungsmäßig garantiertes Recht auf Schutz vor jedweder Strahlung nicht anerkannt wird, ist für den bestimmungsgemäßen Betrieb

¹² Wie wenig das politisch motivierte Nachbarklagemodell der Wirklichkeit entspricht, läßt sich an der Genehmigungspraxis leicht erweisen. Regelmäßig im Zusammenwirken von Staat und Betreiber kommt die Genehmigung gegen die Proteste der Betroffenen zustande. Deren Situation gleicht damit aber der von Adressaten duldsungsrechtlicher Verfügungen. Die Rechtsstellung des durch Eingriffsverwaltung betroffenen Klägers wäre deshalb der einzige angemessene Maßstab für die Beurteilung der Klagebefugnis. Vgl. dazu auch G. Winter, NJW 79, 393, 398 f.

¹³ Zum Beispiel von Chr. Säuer, DVBl. 76, 521; Chr. Sening, Bedrohte Erholungslandschaft, 1977, 104 ff.; C. P. Mayer-Tasch, Umweltrecht im Wandel, 1977, 68 ff.; W. Schmidt, NJW 78, 1769, 1773; G. Winter, NJW 79, 393.

¹⁴ Auch das BVerwG hat diese Konsequenz – wohl unbedacht – noch im Würgassen-Urteil vom 16. 3. 72 gezogen. Dort heißt es: »Der Kläger, der etwa 4 km von der Anlage entfernt wohnt, wäre in seinen Rechten verletzt, wenn der Bescheid ... auf der von ihm geltend gemachten Verletzung des AtG oder einer Ausführungsvorschrift zu diesem Gesetz beruhte«, DÖV 72, 737. Die Rechtsverletzung folgt also ohne weiteres aus der Rechtswidrigkeit. Interessant auch, daß bei den – freilich harmlosen – Parkverbot-Fällen das BVerwG früher einmal festgestellt hat, die praktische Möglichkeit einer unübersehbaren Zahl von Klagebefugten habe mit der Popularklage nichts zu tun, BVerwGE 27, 181, 185. Da also das Verbot der Popularklage nicht verhindern kann, daß ein Verwaltungsakt u. U. von allen Bürgern zulässigerweise angegriffen wird, komme es ausschließlich auf den Streitgegenstand, hier also auf die Größe des Einwirkungsbereichs an. Ganz anders jetzt das OVG Koblenz im Mülheim-Kärlich-Urteil, das den 41 Klägern kurzerhand Mißbrauch des Rechtsschutzes vorwarf, da sie sich als »öffentliche Sachwalter« auführten, ET 81, 211.

¹⁵ BVerwGE 44, 1, 3; »Möglichkeitstheorie«, vgl. Redeker/v. Oertzen, VwGO, 6. Aufl. 1978, § 42 Rdn. 20 m. w. N.

des AKW¹⁶ der Einwirkungsbereich dasjenige Gebiet, dessen Strahlungsintensität entsprechend dem Strahlenminimierungsgebot – unterhalb der Klassifizierung als »Gefahr« – noch herabgesetzt werden kann. Ob eine weitere Minimierung im Einzelfall geboten ist, hängt vom Stand von Wissenschaft und Technik und von Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ab,¹⁷ ist aber bei fehlender Offenkundigkeit erst im Rahmen der Begründetheit der Klage zu entscheiden. Jede weitergehende Restriktion etwa durch vorgeblich klar definierte Dosis-Grenzwerte, durch Gefahrenverdachtserwägungen und dergleichen wäre die Behauptung eines existierenden Schwellenwertes und würde die Begründetheitsprüfung zur Farce machen. Sie könnte kaum je zu anderen Ergebnissen führen als die Zulässigkeitsprüfung: Wenn der Einwirkungsbereich mit dem Begriff des Gefahrenbereichs – sei es auch versteckt – gleichgesetzt wird, findet die materielle Prüfung praktisch vorab statt. Der Fall ist entschieden, noch ehe sich das Gericht mit ihm befassen mußte. Und das, worauf jede Klage abzielt, nämlich die Auseinandersetzung mit wissenschaftlich gewonnenen Risikoberechnungen und tatsächlich gemachten Erfahrungen, bleibt dem Richter erspart.

Dies zeigt schon, wie wichtig die richtige Einschätzung des Verhältnisses von Individual- und Allgemeininteresse ist. Aber nicht die Tatsache, daß sich das Stade-Urteil des BVerwG in den klassischen Bahnen des Nachbarklagemodells bewegt, ist bemerkenswert. Das tat die überwiegende Mehrheit der Verwaltungsgerichte ohnehin schon immer.¹⁸

b) Bedeutungslosigkeit von Bevölkerungsrisiko und Schadensvorsorgegebot

Das Erschreckende ist die Radikalität, mit dem das BVerwG Privatinteresse, Individualrisiko und subjektive Rechte ihres Kontextes beraubt und so z. B. zu dem Ergebnis gelangt, daß ein 25 km vom AKW entfernt Wohnender kein höheres Risiko trage als die Allgemeinheit. Mag auch das Risiko der sonstigen Umgebungsbevölkerung durchaus erheblich sein¹⁹: Der Einzelne jedenfalls sei nur einem Restrisiko ausgesetzt. So weit haben sich noch nicht mal die bisher AKW-freundlichsten Verwaltungsgerichte, der Bayerische VGH und das VG Schleswig, vorgewagt. Der VGH München hatte mit dem Hinweis auf eine erhöhte Substantiierungslast bei einem 250 km vom AKW Grafenrheinfeld wohnenden Kläger die Klagebefugnis

¹⁶ Im Gegensatz zum Störfall – Def. in Anl. 1 zur StrSchV –, dessen Erheblichkeit für die Klagebefugnis sich aus seiner Eintrittswahrscheinlichkeit ergibt, die um so geringer sein muß, je größer der zu erwartende Schaden ist. Die Klagebefugnis aus Störfallrisiken müßte angesichts weltweit gemachter Erfahrungen trotz der unterschiedlichen Standorte, Bauweisen oder Leistungsstärken von AKW eigentlich immer gegeben sein – zur Störfähigkeit allein deutscher AKW vgl. etwa die ausführliche Dokumentation bei H. Strohm, Friedlich in die Katastrophe, 1981, 495 ff. In der gesamten bisherigen Rechtsprechung werden die hierauf gestützten Klagen aber nur selten erörtert und noch seltener die nur hierauf abhängende Klagebefugnis anerkannt. Dies hängt freilich auch damit zusammen, daß die Klagebefugnis oft schon aus dem Gesichtspunkt des bestimmungsgemäßen Betriebes hergeleitet wurde und weitere Ausführungen zu Störfallrisiken entbehrlich schienen. Vgl. dazu die Rechtsprechungsübersicht bei Chr. Degenhart, Kernenergierecht, 1981, 82 f. Auch das Stade-Urteil brauchte hierzu nicht Stellung zu nehmen, weil es insoweit Präklusionen zu Grunde legte.

¹⁷ Vgl. K.-P. Winter, Atom- und Strahlenschutzrecht, 1978, 67.

¹⁸ In gewisser Hinsicht abweichend nur das OVG Lüneburg, das in mehreren Entscheidungen den Gegensatz von Individual- und Bevölkerungsrisiko beim Strahlenminimierungsgebot aufhob und aus der Minimierung von Bevölkerungsrisiken auf die Herabsetzung von Individualrisiken schloß; vgl. ET 79, 284, 291; ET 78, 46, 48 und die Berufungsentscheidung in diesem Verfahren, ET 78, 612.

¹⁹ Das Gericht stellt hierzu fest, daß eine große Umgebungsbevölkerung das Bevölkerungsrisiko, also das Risiko der Gesamtheit der im Einwirkungsbereich lebenden Menschen, erhöht; vgl. NJW 81, 1394 r. Sp. unten.

verneint, da die Klage sich allein auf das stets verbleibende Restrisiko stütze²⁰. Das VG Schleswig stellte in seinem Brokdorf-Urteil vom 17. März 1980 das gleiche für eine Entfernung von 100 km fest, bejahte allerdings noch ohne weitere Darlegung die Klagebefugnis für Anwohner im Umkreis von 25 km, da jedenfalls so weit die unmittelbaren Auswirkungen des AKW-Betriebes reichten.²¹

Aber das ist noch nicht alles. Im Stade-Urteil steckt auch die weitere abenteuerliche Konsequenz, daß selbst weniger als 25 km noch lange nicht zur Klagebefugnis führen müssen. Wenn das Gericht nämlich davon ausgeht, daß bei Abgaberenaten innerhalb der Dosis-Grenzwerte grundsätzlich keine Klagebefugnis bestehe, und dazu meint, daß es sich bei dem »30-millirem-Konzept« (vgl. § 45 S. 1 StrSchV) um »pessimistische und damit zusätzliche Sicherheitsreserven enthaltene Annahmen«²² handele, beim Klägerwohnort die potentielle Strahlenexposition aber weniger als 1/100 der Dosis-Grenzwerte betrage,²³ dürfte fortan sogar der in Sichtweite des AKW wohnende Nachbar etliche Mühe haben, seine Klageberechtigung darzulegen. Daß solche Absolutsetzung des umstrittenen 30-millirem-Konzeptes dem Wagemut eines Hasardeurs gleicht, sei dabei nur am Rande vermerkt.²⁴

Für den Zusammenhang wichtiger ist, welche Überlegung das BVerwG zu solchen weitreichenden Schlüssen veranlaßt hat. Ausgangspunkt ist seine Annahme, das individuelle Risiko habe mit dem Kollektivrisiko nichts zu tun.²⁵ Diese Überzeugung wird den Erwägungen des OVG Lüneburg direkt entgegengesetzt und daran die Behauptung geknüpft, daß Strahlenminimierungsgebot diene allein der Herabsetzung von Bevölkerungsrisiken, habe somit keine drittschützende Funktion. Welchen Sinn es aber machen soll, wegen des Fehlens eines Schädlichkeits-Schwellenwertes die »Strahlenexposition . . . so gering wie möglich zu halten« (so §§ 28 Abs. 1 Nr. 2, 46 Abs. 1 Nr. 2 StrSchV), wenn damit nicht (auch) eine Minimierung des Individualrisikos angestrebt wird, bleibt offen. Wie soll man sich überhaupt ein Risiko der Bevölkerung vorstellen, das nicht zugleich auch die Risiken von Individuen berührt? Wenn aber auch Individuen davon betroffen sind, daß die Risiken der Bevölkerung, deren Teile die Einzelnen schließlich sind, herabgesetzt werden, dann schützt das Strahlenminimierungsgebot doch wohl auch die Individuen. Und wenn es auch sie schützen will, dann nennt man das herkömmlich drittschützend.

Ist schon die aus dem klassischen Nachbarrecht stammende These von der Andersartigkeit individueller und kollektiver Interessen im Umweltschutzrecht äußerst problematisch, so wird sie schlichtweg absurd, wenn man sie auf die Ebene der Risikozuordnung hebt: Einerseits wird das Risiko der Bevölkerung vom Gesetzgeber als so erheblich angesehen, daß es entsprechend dem Strahlenminimierungsgebot möglichst gering gehalten werden soll. Andererseits will das BVerwG dem einzelnen Menschen höhere, normativ fixierte Strahlungsdosen ohne weiteres

²⁰ ET 79, 490, 491.

²¹ ET 80, 363, 364.

²² NJW 81, 1394 r. Sp.

²³ A. a. O. 1395 r. Sp.

²⁴ Die Strahlenbelastung von maximal 30 millirem pro Jahr durch radioaktive Abluft wird als Ganzkörperstrahlung für Einzelpersonen am ungünstigsten Ort in der Umgebung der Anlage zu Grunde gelegt. Schon immer, z. B. im Jahr 1902 bei 2500 rem pro Jahr und 1956 bei 5 rem pro Jahr, hat man behauptet, daß damit gesundheitliche Schäden ausgeschlossen seien. Erst die praktischen Erfahrungen haben jeweils zu einer Herabsetzung der Grenzwerte geführt. Dabei sind die Langzeitwirkungen künstlicher Radioaktivität noch immer so gut wie unerforscht. Zu den derzeit einzuhaltenden 30 millirem ist zu sagen, daß sie in der Praxis oft um ein Vielfaches überschritten werden. Im Fall der AKW's Grundrechnungen I und II z. B. hat die Studie von E. H. Krüger ein Überschreiten um das 4700fache ergeben. Vgl. i. e. dazu H. Strohm, a. a. O., 169 ff.

²⁵ NJW 81, 1394 r. Sp. unten.

zumuten. Schon auf der Ebene der Klagezulässigkeitsprüfung wird dem Einzelnen (und damit allen!) verwehrt, eine an sich noch mögliche Minderung von Gesundheits- und Lebensrisiken durchzusetzen.¹⁶ Die Begründung für diese gerichtlich verordnete Bestrahlungserlaubnis klingt dürtig: Von Rechtssicherheit ist da die Rede und davon, daß sonst keine Klarheit mehr über die Tolerierbarkeit von Risiken bestehe.¹⁷ Aus der Not fehlender Gewißheit wird die Tugend »Mut zum Risiko«.

Den Widersinn einer vorgeblichen Dichotomie von Individual- und Kollektivrisiken zeigt das Gericht auch bei seiner Auslegung der Schadenvorsorge in § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG. Ihr bescheinigt es zunächst den Charakter einer drittschützenden Norm, da sie nicht nur die Allgemeinheit, sondern auch den Einzelnen vor den Gefahren und Risiken der Kernenergie bewahren soll.¹⁸ Das ist auch bisher nie anders gesehen worden. Statt diese Erkenntnis aber umzusetzen, nimmt es eine juristische Operation vor – siehe oben –, bei der schließlich das Gegenteil, die faktische Aberkennung des Drittschutzes herauskommt. Wenn es nämlich den Dosis-Grenzwerten (§ 45 StrSchV) nicht nur bloße Orientierungsfunktion,¹⁹ sondern sogar die Bedeutung einer quasi-normativen Festlegung der Schädlichkeitsgrenze beimitzt, vertritt es zwangsläufig die Position, damit sei die Gefahrenschwelle konkretisiert. Dann aber wird durch die weitere Feststellung, das Strahlenminimierungsgebot (§§ 28 Abs. 1 Nr. 2, 46 Abs. 1 StrSchV) sei nicht drittschützend, der gesamte Drittschutz der Schadenvorsorge zur Illusion. Denn was bleibt außer Gefahrenabwehr noch übrig, wenn der eigentlichen Risikovorsorge²⁰ der Drittschutz abgesprochen wird? Hier wird reiner Etikettenschwindel betrieben.

c) Abkehr von der Schutznormlehre

Dogmatisch betrachtet handelt es sich bei diesem Vorgehen um die Fortsetzung einer schon von Gerd Winter²¹ skizzierten Tendenz in der neueren Rechtsprechung, die auf Ottmar Bühler²² zurückgehende Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht aufzubrechen und an die Stelle der Schutznormlehre eine »Schutznormteil-Theorie« (Winter) zu setzen. Bisher war es üblich, Rechtsschutz und Schutzzweck einer Norm einheitlich zu ermitteln. Wenn also ein Rechtssatz eine Behörde verpflichtet, nicht nur den Schutz der Allgemeinheit, sondern zumindest *auch* einzelner Personen oder Personenkreise zu verwirklichen, dann ist der Schutzzweck dieser Norm (auch) auf Dritte bezogen. Und dann können sich Dritte auf die Einhaltung berufen. Auf dieser Grundlage muß die Anerkennung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG als drittschützende Norm dazu führen, daß jeder Rechtsverstoß zugleich die Rechtsverletzung des Klagenden beinhaltet. Mit seiner These der Verschiedenheit von Individual- und Bevölkerungsrisiko fügt das BVerwG dagegen ein zusätzliches Korrektiv ein und beschränkt das einklagbare Recht auf den das Individualrisiko treffenden Teil. Die in

²⁶ Das Gericht stellt darüberhinaus vorsorglich noch klar, daß selbst bei der Anerkennung der drittschützenden Wirkung des Strahlenminimierungsgebots – die ausdrücklich abgelehnt wird – der Einzelne höchstens die »noch ins Gewicht« fallenden Strahlenminderungen beanspruchen könnte; NJW 81, 1395 r. Sp.

²⁷ A. a. O. 1395 lk. Sp. uoten.

²⁸ A. a. O. 1394 r. Sp.

²⁹ So die herrschende Meinung; vgl. die Nachweise bei Chr. Degenhart, a. a. O., 8 Fn. 6 und 9; ferner Kramer, NJW 81, 260, 264; noch zurückhaltender das OVG Lüneburg in diesem Verfahren ET 78, 612 wie auch in anderen Entscheidungen: ET 74, 516; ET 78, 47 und ET 79, 284.

³⁰ Das Strahlenminimierungsgebot wird allgemein als Ausprägung des Vorsorgeprinzips verstanden; K.-P. Winters, a. a. O., 26.

³¹ NJW 79, 393.

³² Die subjektiven öffentlichen Rechte, 1914.

§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG enthaltene Schutznorm »Schadenvorsorge« wird zur Teil-Schutznorm, die dem einzelnen nur noch Gefahrenabwehr sichert.³³ Bei Anwendung der klassischen Schutznormlehre hätte der Kläger zur »Risikogemeinschaft«³⁴ gerechnet werden müssen, die durch § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG geschützt werden soll. Damit hätte er an der im Hinblick auf das Kollektivrisiko erforderlichen Schadenvorsorge partizipiert und so einen durchsetzbaren Anspruch auf Einhaltung des Strahlenminimierungsgebots. Die Höhe des Individualrisikos wird also, wie das OVG Lüneburg als Vorinstanz hervorhob, durchaus vom Kollektivrisiko mitbestimmt. Dies kann auch gar nicht anders sein. Für den Einzelnen ist es eben nicht belanglos, ob das Krebsrisiko der Bevölkerung zu einer Herabsetzung der zulässigen Strahlendosis führt oder nicht. Es gibt eine Vielzahl von Bereichen individueller Abhängigkeit vom jeweiligen Bevölkerungsrisiko: Alle auf dem Bevölkerungsrisiko basierenden Vorsorgemaßnahmen etwa zur Krankenversorgung, Evakuierung, militärischen Sicherung etc. sind für die einzelnen Betroffenen u. U. lebenswichtig, aber z. B. auch die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen des Strahlenminimierungsgebots, wenn der Förderungszweck mit dem Schutzzweck des Atomgesetzes (vgl. § 1 AtG) abzuwägen ist. Was das BVerwG zur Wahrung des Popularklageverbots alles aufgeboten hat, geht weit über die ohnehin deplazierte Anwendung des Nachbarklagemodells hinaus. Es ist der Versuch, mit Hilfe von (politisch motivierter) Begriffsjurisprudenz die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO zum entscheidenden Stolperstein für AKW-Betroffene zu machen.

409

2. Ausdehnung der Präklusion

In die generelle Zielrichtung des Stade-Urteils fügt sich die Behandlung der Präklusionsvorschriften nahtlos ein. Das Gericht kann hier allerdings weitgehend an die eigene Rechtsprechung anknüpfen. Seit dem Würgassen-Urteil vom 16. 3. 1972³⁵ gilt die Zulässigkeit der Teilgenehmigungspraxis als gesicherte Erkenntnis. Die Neuartigkeit und Komplexität atomrechtlicher Genehmigungsverfahren – so heißt es – mache eine Aufgliederung in selbständige Teilgenehmigungsabschnitte erforderlich (u. a. Standortvorbescheid, 1. Teilerrichtungsgenehmigung – TEG – in der Regel als Genehmigung des Anlagenkonzepts). Die für Dritt betroffene besondere Problematik liegt nun darin, daß in den einzelnen Genehmigungsabschnitten nur ausschnittsweise und vorläufig Untersuchungen des Gesamtrisikopotentials vorgenommen werden³⁶, eine abschließende Beurteilung der Dritt betroffenheit also im Grunde erst nach Vorliegen sämtlicher TEG's möglich ist. Schon die erste TEG ergeht in der Regel als Genehmigung des gesamten Anlagenkonzepts einschließlich

33 Ob die Beibehaltung der umfassenden Drittschutzfunktion der Schadenvorsorge ein Erfordernis individuellen Grundrechsschutzes – vor allem aus Artikel 2 Abs. 2 GG – ist oder ob die Grundrechtsrelevanz ohne Berücksichtigung des Bevölkerungsrisikos ermittelt wird – so etwa bei Chr. Degenhart, a. a. O., 144 ff., 179: »reflexartige Begünstigung« – ist für die Einräumung subjektiver Rechte durch einfach-gesetzliche Schutznormen ohne Belang. Gerade bei Nachbarklagen hat das BVerwG auf Grundrechte immer erst zurückgegriffen, wenn im Gesetz keine Schutznorm enthalten ist; eine Grundrechtsverletzung wurde angenommen, wenn die Beeinträchtigung »schwer und unerträglich« ist; seit BVerwGE 32, 173.

34 So B. Bender NJW 79, 1425, 1432; auch K.-P. Winters verwendet jetzt diesen Begriff in DÖV 80, 299, 306, wo er seine frühere im Kommentar zum Atom- und Strahlenschutzrecht, S. 103, geäußerte Rechtsansicht ausdrücklich aufgibt und nun auch das Kollektivrisiko zum Maßstab für die Klagebefugnis rechnet.

35 NJW 72, 1292.

36 § 1 Abs. 2 a. E. AtAnIV: »vorläufiges Gesamturteil«; seit 1977 § 18 Abs. 1 AtfIV: »vorläufige Prüfung«.

der Standortentscheidung und der Sicherung gegen Störfallrisiken, auch wenn das Genehmigungsverfahren erst nach weiteren fünf oder noch mehr Jahren abgeschlossen ist. Zwar kann diese Standort- und Konzeptgenehmigung unter dem Vorbehalt stehen, die weiteren (konkretisierenden) TEG's den jeweils fortgeschrittenen Erkenntnissen der Wissenschaft und Technik anzupassen, doch jeder einmal ergangene Genehmigungsbescheid verschafft dem Betreiber eine so große Dispositionssicherheit, daß er grundsätzliche oder auch nur erhebliche Restriktionen nicht mehr zu befürchten braucht. Die der ersten TEG nachfolgenden TEG's sind zumeist Selbstgänger.³⁷ Im Stade-Verfahren vergingen nach der Erteilung der ersten TEG 12 Jahre und nach der Erteilung der konkret angefochtenen 7. Teilbetriebsgenehmigung 8 Jahre bis zur rechtskräftigen Entscheidung, ohne daß die sachlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Grundkonzeption vom BVerwG auch nur annähernd wieder aufgegriffen worden wären.

a) Das Problem des Einwendungsausschlusses

Damit dies nicht geschehen mußte, hat es die Präklusionswirkungen der Teilgenehmigungspraxis (vgl. §§ 7 b AtG, 7 AtVfV, früher §§ 2, 3 AtAnV) praktisch userlos ausgedehnt.³⁸

Im Wyhl-Urteil vom 17. Juli 1980³⁹ hatte es zunächst den Ausschluß von Einwendungen nicht nur auf das gesamte Verwaltungsverfahren, sondern auch auf alle verwaltungsgerichtlichen Verfahren erstreckt und verfassungsrechtliche Bedenken nicht gelten lassen. Im Stade-Urteil tauchen diese Fragen schon gar nicht mehr auf, obwohl sie in der Literatur noch immer lebhaft diskutiert werden. Bedenken ergeben sich vor allem aus Art. 19 Abs. 4 GG.⁴⁰ Da zum materiellen Gehalt der Rechtsweggarantie auch der Gesichtspunkt rechtsschutzfreundlicher Verfahrensgestaltung gehört, der Rechtsweg also nicht unzumutbar erschwert werden darf,⁴¹ sind jedenfalls einzelne Aspekte der Einwendungspräklusion von dauernder verfassungsrechtlicher Aktualität. Entscheidend kommt es immer darauf an, unter welchen Voraussetzungen die Präklusion eingreifen soll und welchen (zeitlichen und sachlichen) Wirkungsbereich sie hat. Wer z. B. wegen fehlender Belehrung nicht weiß, wie weit Einwendungen substantiert werden müssen, um in der späteren Klage alle tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte überprüfen lassen zu können, darf nicht präklidiert werden. Oder wer in tatsächlicher Hinsicht gehindert wurde, ausreichend Einwendungen geltend zu machen (lückenhafte Unterlagen, zu kurze Auslegungsfristen, ungesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse etc.), müßte ebenfalls umfassende gerichtliche Klärungen herbeiführen können. Und bei der sachlichen Reichweite ist zu bedenken, daß die Behörde ohnehin zur umfassenden tatsächlichen Ermittlung von Amts wegen verpflichtet ist und umgekehrt die

³⁷ Die Diskrepanz zwischen Regelungsumfang und Bindungswirkung der ersten TEG einerseits und dem Standard der dazu durchgeführten Sicherheitsprüfung andererseits zeigt sich u. a. darin, daß die Rechtsprechung die meist Mitte der sechziger bis Anfang der siebziger Jahre durch die ersten TEG's erlangte Rechtspositionen der Betreiber trotz inzwischen gestiegener Sicherheitsanforderungen durchweg nie mehr in Frage gestellt und – wenn überhaupt – neue Erkenntnisse nur verwertet hat, soweit sie sich in der jeweils angefochtenen TEG noch unterbringen ließen. Vgl. dazu die Rechtsprechungsübersicht bei Chr. Degenhart, a.a.O., 63 ff; grundlegende Urteile sind die des OVG Münster ET 70, 357 und ET 75, 220 sowie des BVerwG DVBl 72, 678; zum Problem der Bindungswirkung von TEG's allgemein siehe R. Breuer u. a., 6. Atomrechtssymposium, 1980, 243 ff.

³⁸ Vgl. NJW 81, 1396.

³⁹ DVBl 1981, 1001, 1002 f.

⁴⁰ U. a. Zuck, DVBl 73, 646 und Wolfrum DÖV 1979, 497 sehen in der Präklusionslast einen grundsätzlichen Verstoß gegen die Rechtsweggarantie.

⁴¹ BVerfG st. Rspr., z. B. BVerfGE 40, 272, 274 f; 51, 268, 284.

Informationsmöglichkeiten über atomare Gefahrenpotentiale für den einzelnen Bürger immer noch eng begrenzt sind.⁴² Keine andere Materie ist so sehr auf die Zuverlässigkeit wissenschaftlicher Analysen und Berechnungen angewiesen wie das atomrechtliche Genehmigungsverfahren. Darin zeigt sich schon, wie empfindlich das Instrument der Präklusion ist und wie wichtig es daher ist, die prozessuale Durchsetzung materieller Rechte nicht durch Formvorschriften und Fristen unangemessen zu behindern. Praktisch dürften Einwendungen nur ausgeschlossen werden, wenn der Kläger es sehenden Auges versäumt hat, die tatsächlich möglichen Einwände rechtzeitig zu erheben. Die Rechtsprechung freilich ist hier schon immer strenger gewesen und hat gerade in den letzten Jahren nicht nur die Voraussetzungen der Präklusion gelockert,⁴³ sondern auch ihren Wirkungsbereich ständig ausgedehnt⁴⁴.

b) Zauberformel »Regelungsgehalt«

Auch hier aber schießt das Stade-Urteil den Vogel ab. So allumfassend und undifferenziert ist der Einwendungsausschluß vorher noch nie postuliert worden. Dem Gericht genügt schon das Ziel der Teilgenehmigungspraxis, ein geplantes Bauvorhaben abschnittsweise zu bewältigen, um allein daraus die sachliche Reichweite der Präklusion zu bestimmen. Was »thematisch zum Regelungsgehalt« einer TEG gehöre, im jeweiligen Verfahrensabschnitt aber nicht eingewendet worden sei, dürfe nicht mehr vorgebracht werden⁴⁵. Da konkretisierende Bestimmungsfaktoren des »Regelungsgehaltes« nicht weiter genannt werden, wäre eigentlich zu vermuten, daß nur dasjenige vom Regelungsgehalt einer TEG umfaßt sein kann, was die Genehmigungsbehörde tatsächlich geprüft und ihrer Entscheidung zu Grunde gelegt hat. Was sie nicht geprüft hat oder nicht prüfen konnte, kann schwerlich den Gehalt der Regelung mitbestimmen. Wäre es nämlich anders, könnte ex post immer das hineingelegt werden, was gerade opportun scheint. Genauso verfährt jedoch das BVerwG. In der – durch nichts belegten – Gewißheit, daß jeder Teilabschnitt des Genehmigungsverfahrens unter einem ganz bestimmten abgeschlossenen Thema stehe, gliedert es das Klagevorbringen in einzelne Themen und ordnet sie den bestandskräftig gewordenen Teilgenehmigungen sorgsam zu. Selbst wenn man im vorliegenden Fall die Unanfechtbarkeit und damit Bestandskraft der ersten und dritten TEG von 1968 und 1972 als erste Voraussetzung eines Einwendungsausschlusses einmal unterstellt,⁴⁶ könnte so eine thematische Zuordnung allenfalls vornehmen, wer erstens alle denkbaren Aspekte des jeweiligen »Themas« kennt und zweitens weiß, daß das Thema von der Genehmigungsbehörde erschöpfend behandelt wurde. In beiden ist sich das Gericht offenbar sicher, wenn es die vom Kläger aufgeworfenen Fragen der Standortwahl, des Anlagenkonzepts, der Entsorgung und der Betriebsorganisation würdigt. Und wo es sich mal nicht sicher ist, nämlich bei der Vorsorge gegen die mit Flugzeugabstürzen und Explosionsdruckwellen verbundenen Gefahren, spricht es kurzerhand von einer inzwischen veränderten Sach- und Rechtslage, die bei der Erteilung der ersten TEG nicht habe

⁴² Zu Recht ist daher der Einwendungsausschluß vom OVG Lüneburg in seinem Beschuß zum AKW-Stade vom 20. 6. 74 – DVBl 75, 190 – sehr eng gefaßt worden.

⁴³ Vgl. z. B. Bay. VGH DVBl 79, 673 und VG Schleswig ET 80, 305, 307.

⁴⁴ U. a. Wyhl-Urteil des BVerwG DVBl 80, 1001.

⁴⁵ NJW 81, 1396 r. Sp.

⁴⁶ Die Vorinstanzen waren wegen fehlender öffentlicher Bekanntmachung und unzureichender Offenlegungsfrist anderer Ansicht.

berücksichtigt zu werden brauchen und in weiteren Genehmigungsverfahren keine Rolle mehr spielen dürfe⁴⁷.

Was zum präklusionsauslösenden Regelungsgehalt einer TEG wird, bestimmt also letztlich das Gericht. Anders ist die gewählte Methode kaum zu deuten. So setzt sich die Peinlichkeit des gesamten Urteils auch hier fort: Das Ziel war vorgegeben und die Opportunität entschied nur noch darüber, ob das Klägervorbringen als subjektiv-rechtlich irrelevant, zu wenig substantiert oder als präkludiert anzusehen war.

Es gehört schon viel Ignoranz und Mut zum Risiko dazu, den Einwendungsausschluß so extensiv (oder besser: exzessiv) anzuwenden. Wenn das – auch abschnittsweise untergliederte – Genehmigungsverfahren je den Sinn einer umfassenden Gefährlichkeitsprüfung hatte, so geht er durch diese Rechtsprechung verloren. Nicht mehr das nach der Tatsachenlage jeweils mögliche Maß an Einwendungen entscheidet über die Präklusion (vgl. § 7 b AtG), sondern die *ex post* – Einschätzung des Gerichts: Was präkludiert werden soll, lässt sich dann entweder als vom Regelungsgehalt thematisch miterfaßt oder als verspätete Erkenntnis eines fortgeschrittenen Standes der Wissenschaft und Technik behandeln. So können die immer zahlreicher werdenden Informationen über Störanfälligkeiten und betriebsbedingte Risiken legal ignoriert werden. Formaljuristisch ist der Schein des Rechtschutzes gewahrt.

c) Ignorierung fortschreitender Erkenntnisse

Das solche teleologischen Ausdeutungen der Präklusion zu überaus leichtfertigen und mitunter zynischen Feststellungen zwingen, wird dabei in Kauf genommen. Im Stade-Urteil finden sich davon gleich mehrere: So sollen insgesamt 100 Stunden Auslegungsfrist im Jahr 1967 (1. TEG) und dann nochmal 30 Stunden im Jahr 1969 (3. TEG) wegen des damals »geringen Interesses der Öffentlichkeit«⁴⁸ ausreichen, um an Hand der Unterlagen alle Gefahren der Standortwahl und der Konzeption des AKW beurteilen zu können. Falls Sachverstand und Vorstellungsvermögen der Betroffenen es nicht geschafft haben, alle denkbaren Aspekte rechtzeitig, d. h. kurzfristig in ihre Einwendungen zu packen, dürfen konzeptionelle Sicherheitsüberlegungen weder im (u. U. noch viele Jahre andauernden) Genehmigungsverfahren noch in dem späteren verwaltungsgerichtlichen Verfahren je wieder angestellt werden.⁴⁹ Anderes Beispiel: Die Forderung des Klägers nach einer zusätzlichen Auslegung des AKW gegen Flugzeugabstürze und Explosionsdruckwellen wird als bloße Erkenntnis eines inzwischen veränderten Sicherheitsdenkens und damit als unbedeutlich für die Genehmigung angesehen. Dabei ist die mangelhafte Sicherung bisheriger AKW's gegen derartige Einwirkungen seit langem bekannt⁵⁰. Und

47 A. a. O., 1396.

48 DVBl 81, 408; Abdruck in NJW 81, 1396 insoweit unvollständig.

49 Auch eine Vielzahl von Harrisburg-Unfällen könnte daran nichts ändern. Dabei hat auch das AKW-Stade schon eine eigene Geschichte von Konstruktionsfehlern. Knapp ein Jahr nach der Inbetriebnahme 1972 mußte es vorübergehend stillgelegt werden, weil sich verschiedene Steuerstäbe, die zur Schnellabschaltung des Reaktors benötigt werden, als Fehlkonstruktion erwiesen – das ist zu vergleichen mit einem Auto ohne funktionierende Bremsen. Und 1976 stellte die Reaktorsicherheitskommission fest, daß durch die bei der Kernspaltung freigesetzten Neutronen das Reaktordruckgefäß spröde geworden war; dazu H. Strohm, a. a. O., 500 f bzw 387.

50 Als z. B. am 24. Juh 1978 ein britisches Phantomflugzeug absturzte, 8 km vom AKW Würgassen entfernt, mußte die Bundesregierung auf entsprechende Anfrage zugeben, ungünstig auftreffende Teile »können in der Tat die Anlage ernsthaft beschädigen, da sie nicht gegen derartige Belastungen ausgelegt ist«; BT-Drucksache 8/2147, Plenarprotokoll 8/109 zu Frage B 16 vom 5. 10. 78. Gegen mögliche militärische Einwirkungen sind AKW's nicht ausgelegt; für Militärflugzeuge gibt es noch nicht einmal ein generelles Überflugverbot von AKW's.

schließlich: In den Ausführungen zum Fehlen einer Entsorgungsregelung steckt die Unterstellung, daß eine gesicherte Entsorgung für die Genehmigung eines AKW nicht erforderlich sei⁵¹.

Darüberhinaus wird sogar noch angenommen, daß selbst im Fall des Fehlens einer notwendigen Entsorgungsregelung der Zusammenhang mit einer Gesundheits- und Lebensgefährdung nicht ohne weiteres zu erkennen sei⁵². Der Kläger müsse noch einen gesonderten Nachweis liefern, inwiefern er »überhaupt betroffen sein kann«! Soviel Gleichgültigkeit des höchsten Gerichts gegenüber der genehmigungsrechtlichen Behandlung des Atommülls kann schon das Fürchten lehren. Aber der Reiz, den materiellen Genehmigungsproblemen mit Hilfe des Einwendungsausschusses aus dem Wege zu gehen, war wohl doch zu groß, um die Tragweite der implizit gemachten Tatsachenbehauptungen noch wahrnehmen zu können.

III. Das Ziel

Das Ziel – die Beseitigung des Rechtsschutzes gegen AKW's – ist noch nicht erreicht. Mehr als (Stopp-)Signale kann schließlich auch das BVerwG nicht setzen.

Schon heute lassen sich aber verschiedene Schlußfolgerungen ziehen:

- So mag es für den versfahrensrechtlich interessierten Juristen lohnend sein, die Konsequenzen dieses Urteils im Hinblick auf die allgemeine Zulässigkeit einer Drittansfechtungsklage zu bedenken: Die Interpretation der Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) und die Handhabung von einzelgesetzlichen Präklusionsvorschriften läuft auf eine Verletzung der Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) hinaus.
- Für den atom- und umweltschutzrechtlich interessierten Juristen sind die Methoden der Rechtsschutzverkürzung bedeutsam: Sie zeigen, wie anfällig das Atomrecht und speziell die gesetzliche Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens sind für Versuche, die materielle Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen auf kaltem Wege abzuschaffen.
- Für die Betroffenen schließlich sind die Folgen fatal, falls dieses Urteil Schule macht.⁵³

Wenn es jemals Hoffnungen auf einen effektiven Rechtsschutz gegen Atomenergie gab, so müssen sie jetzt begraben werden. Die Kluft zwischen Atomgegnern und Justiz wird unüberbrückbar: Je fundamentaler die Argumentation gegen AKW's geführt wird – wie denn sonst? –, desto geringer sind die Chancen, eine gerichtliche Prüfung der materiellen Rechtsfragen zu erzwingen. Dieser Widersinn kommt dadurch zustande, daß dem Kläger eine isolierte Darstellung seiner individuellen Rechtsbetroffenheit abverlangt wird, die ihm jeglichen Argumentationszusammenhang mit dem Bevölkerungsrisiko und den weltweit gemachten Erfahrungen abschneidet. Läßt er sich aber darauf ein, verkümmert seine Rechtsposition von vornherein zu einem »Recht« auf Einhaltung staatlich vorgegebener Dosis-Grenzwerte, Sicherheitsbestimmungen und Risikoberechnungen, einem Recht also, das

⁵¹ Auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG wird gar nicht erst eingegangen. So konnten sich die Richter die Mühe einer Begründung sparen. Bisher ist den Unterrichteten, die auf eine Entsorgungsverpflichtung verzichteten, nämlich auch nur eingefallen, daß ja sonst ein vom Gesetzgeber nicht gewollter faktischer Baustopp ausgesprochen werden müßte; vgl. VG Karlsruhe ET 78, 606, 610; VG Schleswig ET 80, 305, 314 f; ähnlich früher VGH Baden-Württemberg ET 75, 541, 551.

⁵² NJW 81, 1396 r. Sp. unten

⁵³ Bei der gegenwärtigen Forcierung des Atomprogramms und der ohnehin restriktiven Tendenz der Rechtsprechung ist damit unbedingt zu rechnen.

mehr durch die Bedürfnisse des Betreibers als durch den Gesundheits- und Lebensschutz bestimmt ist. Entsprechend verkommt die Substantierungspflicht zu einem (gefährlichen) Spiel, dessen Regeln von Betreiber und Staat aufgestellt sind: Restrisikoideologie, Teilgenehmigungspraxis, Selektion möglicher Einwendungen, Einwendungsausschluß u. v. m. bestimmen den Verfahrensablauf. Im Zusammenwirken stellen sie einen Mechanismus dar, der nur noch vom professionellen Umweltxperten mit geballtem Sachverstand zu durchbrechen ist. Für alle anderen liegt die Klagezulässigkeitsschwelle, wie sie sich jetzt abzeichnet, unüberwindbar hoch.

Rechtsschutz? Nein danke! Wenn sich die ökonomischen und politischen Wegbereiter des Atomstaates so sehr auf ihre Justiz verlassen können, müssen andere Formen des Widerstandes gefunden werden¹⁴.

Epilog (Nov. 1981)

Am Ende des Jahres 1981 scheint sich der Kreis zu schließen: die Justiz hält der Atomindustrie den Rücken frei, indem sie den Rechtsschutz verweigert. Und die Politik tut das Ihrige, damit die Industrie das Atomprogramm zügig abwickeln kann.

Nach jahrelangem Drängen der Energiewirtschaft sind sich Bund und Länder darin einig geworden, die umständlichen und zeitraubenden Genehmigungsverfahren für AKW's zu beschleunigen. Ein am 14. Oktober 81 gefaßter Beschuß des sogenannten Nuklarkabinetts sieht eine Novellierung der atomrechtlichen Verfahrensordnung und einen 10-Punkte-Maßnahmenkatalog vor, der den Atomstaat immer konturenreicher werden läßt. Die besänftigenden Worte von Innenminister Baum, die Verfahrensbeschleunigung geschehe »ohne Einbuße an Sicherheit und Rechtsschutz«, helfen da wenig. Recht hat vielmehr der Bundesverband der Industrie, der sich nun die Aufhebung des »erheblichen Defizits« und des »Investitionsstaus« beim AKW-Bau und -Export erhofft (vgl. FAZ v. 15. 10., S. 1,2; FR v. 15. 10., S. 5). Zusammen mit der schon eingetretenen Rechtsschutzverweigerung wird die geplante Verfahrensbeschleunigung dafür sorgen, daß die gesetzlich vorgeschriebene »Bürgerbeteiligung« vollends unschädlich wird.

So wie die Freiheit scheibchenweise stirbt, vollzieht sich der Abbau des Grundrechtsschutzes in Etappen, fast unmerklich. Eine offen reglementierte Abschaffung der Öffentlichkeitsbeteiligung wäre natürlich nicht durchzusetzen gewesen. Es klingt unverdächtiger, wenn der Beschuß des Nuklarkabinetts von Standardisierung der kerntechnischen Anlagen, Vereinheitlichung der Genehmigungsanträge, Reduzierung der Teilerichtungsgenehmigungen und Präzisierung der Bürgerbeteiligung bei Planungsänderungen spricht. Erst in der praktischen Umsetzung wird sich zeigen, daß bei diesen Rationalisierungen und Präzisierungen der Grundrechtschutz allemal auf der Strecke bleibt.

¹⁴ Im Ganzen wirkungsvoller waren z. B. gezielte Boykottmaßnahmen. Dazu der Vorschlag von H. Strohm, a. a. O., 1217: die Atomgegner sollten
 – am 1. Oktober 1982 ihre Bankkonten bei den Großfinanziers der AKW's (Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerzbank, Bank für Gemeinwirtschaft) kündigen und
 – ab 1. November 1982 zu einem Kaufboykott gegen alle Produkte des AKW-Bau-Konzerns Siemens auffordern.
 Die Vorbereitungen dazu sind angelaufen. Kontaktadresse: Freunde der Erde, Gneisenaustr. 2, 1000 Berlin 61, Tel. 0 30/6 92 87 78).

Wenn künftig:

- nur noch die erste Anlage mit Druckwasserreaktor der normalen Sachprüfung unterzogen wird und alle weiteren AKW's gleichen Typs im vereinfachten Verfahren genehmigt werden,
 - die Genehmigungsanträge nach Art und Umfang vereinfacht werden,
 - Sachverständigengutachten gleich für eine ganze Bauphase Gültigkeit haben sollen,
 - »wegen des großen technischen Fortschritts« bei Druckwasserreaktoren nicht mehr ein volles Genehmigungsverfahren in mehreren Teilabschnitten erforderlich ist, sondern ein kompakteres Verfahren in größeren Schritten genügt,
 - nachträgliche Änderungen bestehender oder im Genehmigungsverfahren befindlicher Anlagen nur noch im Fall »neuer oder zusätzlicher nachteiliger Auswirkungen oder Gefahren für Dritte« bekanntgemacht werden müssen,
- dann ist die Aussperrung der betroffenen Bevölkerung vorprogrammiert. Die anstehende Reform geht klar von der Beherrschbarkeit atomarer Risiken aus, setzt einen vorgeblich sicheren Bewertungsmaßstab für Risiken – wer und was bestimmt z. B., ob neue oder zusätzliche Gefahren zu befürchten sind? – und hält infolgedessen Detailuntersuchungen, Sachverständigengutachten und Bürgerbeteiligungen in weiten Bereichen für entbehrlich. Die schon bisher nur formal bestehende Transparenz behördlicher Entscheidungsfindung wird zugunsten größtmöglicher Effizienz aufgegeben.

Der Konflikt zwischen dem Schutz der Grundrechte und der Genehmigung von AKW's hat sich verschärft (vgl. im übrigen meine Darstellung in KJ 80, 389 ff). Und er wird sich weiter verschärfen. Denn die Bundesregierung hat keine Zeit mehr zu verlieren, wenn sie ihr Ziel, die Verdreifachung der Zahl und Leistung von AKW's bis zum Ende dieses Jahrzehnts, noch erreichen will. Es gibt viel zu tun . . .