

Dieter Sterzel

Tschernobyl und keine Rechtsfolgen¹

Der Phantasie sind Grenzen gesetzt,
der Realität nicht.

Henryk M. Broder

1. Tschernobyl – Geschichtszeichen ohne Folgen?

Der von der höchststrichterlichen Rechtsprechung als bloßes »Restrisiko«¹ ins Reich der Phantasie verwiesene, in Tschernobyl im April 1986 bittere Realität gewordene GAU, dessen geläufige Verstärkung mit dem Attribut »super« zeigt, daß selbst der größte(!) anzunehmende Unfall (GAU) wider die Sprachlogik noch steigerungsfähig ist², hat zumindest in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik zu einer Neubewertung der mit der Nutzung der Atomenergie verbundenen Gefahrenpotentiale geführt. Die durch die Katastrophe von Tschernobyl ausgelöste Erfahrung existentieller Bedrohung durch die »friedliche« Nutzung der Kernenergie, mit der sich über Nacht praktisch der gesamte europäische Kontinent konfrontiert sah, hat in weiten Teilen der bundesrepublikanischen Bevölkerung einen produktiven Lernprozeß ausgelöst, der auf der Ebene institutionalisierter politischen Handelns Ausdruck in dem markanten Kurswechsel der Gewerkschaften und der SPD⁴ fand. Ebenso offenkundig ist aber, daß die rechtsliberal-konservative Bundesregierung unter Hinweis auf die in der Welt einmaligen Sicherheitsstandards der Kernkraftwerke »made in Germany« an der Kernenergie als maßgeblichem Energieträger festhält und dementsprechend die westdeutsche Energiewirtschaft unverändert ihre maßgeblich auf Atomstrom abgestellte Energieplanung fortschreiben kann. Gerade weil die Bundesregierung, die sie tragenden Parteien sowie die Atomlobby das Geschichtszeichen Tschernobyl nicht zur Kenntnis nehmen wollen, erhält die Frage besondere Bedeutung, welche rechtlichen Konsequenzen sich für den Strahlenschutz beim Betrieb bundesrepublikanischer Kernkraftwerke ergeben, wenn infolge eines GAU die in der Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) vorgegebenen Dosisgrenzwerte im Umfeld einer normalarbeitenden Atomanlage für längere Zeit, möglicher Weise für Jahre überschritten werden, so daß mit Gesundheitsgefährdungen für die Bevölkerung zu rechnen ist.

¹ Zugleich Anmerkung zum Brokdorf-Beschluß des OVG Lüneburg v. 28. 10. 1986, NVwZ 1987, S. 75 ff.

² Das BVerfG geht bekanntlich in seiner den Kalkar- (BVerfGE 49, S. 89 ff.) und Mulheim-Kärlich-Beschluß (BVerfGE 53, S. 30 ff.) tragenden, in sich freilich keineswegs widerspruchsfreien Restrisikolehre davon aus, daß »§ 7 Abs. 1 und 2 AtomG ... Genehmigungen auch dann zu(läßt), wenn es sich nicht völlig ausschließen läßt, daß künftig durch die Errichtung oder den Betrieb der Anlage ein Schaden auftreten wird. Die Vorschrift nimmt insoweit ... ein Restrisiko in Kauf« (BVerfGE 49, S. 141).

³ Der Begriff »Super-Gau« bezeichnet einen Atomunfall, der vom Atomreaktor nicht mehr beherrschbar ist.

⁴ Im Zuge des neuen auf dem Nürnberger Parteitag im August 1986 mit großer Mehrheit beschlossenen energiepolitischen Konzepts hat die SPD noch am Ende der vorigen Legislaturperiode einen Entwurf für ein Kernenergieabwicklungsgesetz vorgelegt (BT-Drs. 10/6700), das die Stilllegung aller derzeit betriebenen Kernkraftwerke bis 1996 vorsieht. Hamburg hat in dieser Legislaturperiode eine entsprechende Gesetzesinitiative über den Bundesrat in Gang gebracht (BR-Drs. 185/84) und blieb damit ebenfalls erfolglos.

Vor diesem Hintergrund verdient die Entscheidung des OVG Lüneburg v. 28. 10. 1986 besondere Beachtung, in der – soweit ersichtlich – erstmalig von einem Gericht der Bundesrepublik anlässlich der Nachbarklage von Bewohnern im Umfeld des Kernkraftwerkes Brokdorf geprüft wurde, ob die durch den Reaktorunfall von Tschernobyl ausgelöste Strahlenmehrbelastung bei der Bestimmung der zulässigen Grenzwerte für Strahlenbelastungen am Standort eines inländischen Kernkraftwerkes im Rahmen des § 45 S. 3 StrlSchV in Rechnung zu stellen ist.

1. Der Tschernobyl-GAU nach Auffassung des OVG Lüneburg kein Anwendungsfall der Strahlenschutzverordnung

Man sollte annehmen, daß in Konsequenz der vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Stade-Urteil⁵ herausgestellten Bedeutung des in § 45 StrlSchV festgesetzten 30 mrem-Konzepts eine Grenzwertüberschreitung in der Umgebung eines in der Bundesrepublik arbeitenden Atomkraftwerkes als Folge eines Atomunfalls bei einem anderen, inländischen oder ausländischen Kernkraftwerk die notwendigen staatlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr auslösen müßte, wenn die betreffende Atomanlage im Rahmen ihres Normalbetriebs an der erhöhten Strahlenbelastung mitbeteiligt ist, um den durch das Grundgesetz (Art. 2 Abs. 2) und das Atomgesetz (§ 1 Abs. 2) garantierten Schutz von Leben und Gesundheit der dort lebenden Bevölkerung sicherzustellen. Denn das Bundesverwaltungsgericht hatte ausdrücklich darauf hingewiesen,

daß »die Dosisgrenzwerte des § 45 StrlSchV ... das Höchstmaß an Strahlenbelastung darstellen, welches der Verordnungsgeber dem einzelnen, wo immer er sich auch jenseits der Überwachungsbereiche von Kernkraftwerken aufhalten mag, an künstlicher, aus dem Normalbetrieb atomarer Anlagen herrührender Strahlenbelastung zumutet«⁶.

Dieser Annahme hat jedoch das OVG Lüneburg im Beschluß v. 28. 10. 1986 klar widersprochen⁷, wobei es seine Entscheidung paradoxer Weise auf die vom Bundesverwaltungsgericht im bereits erwähnten Stade-Urteil entwickelte Rechtsauffassung zum Stellenwert des § 45 StrlSchV im Strahlenschutzkonzept der StrlSchV stützen zu können glaubt. Die Argumentation lautet in den Kernpunkten:

Die Auswirkungen des Reaktorunfalls von Tschernobyl seien im Rahmen der nach § 45 StrlSchV anzustellenden Belastungsprognose nicht berücksichtigungsfähig. Die vergleichsweise niedrigen Dosisgrenzwerte von 30 mrem des § 45 StrlSchV bezögen sich nur auf Strahlenbelastungen durch den *bestimmungsgemäßen Betrieb* von kerntechnischen Anlagen, so daß Strahlenemissionen, ausgelöst durch Stör- und Unfälle bei – inländischen und ausländischen – atomaren Anlagen, nicht als Vorbelastung im Sinne des § 45 S. 3 StrlSchV in Rechnung zu stellen seien⁸. Der sachliche Geltungsbereich der StrlSchV erstreckte sich nämlich gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 StrlSchV auf die Errichtung und den Betrieb von Anlagen nach § 7 AtomG und damit nur auf inländische kerntechnische Anlagen. Mangels entgegengesetzter Regelung sei in diesem Sinn auch der Begriff »der Anlagen oder Einrichtungen« zu verstehen, auf deren Auswirkungen am Standort der zu betrachtenden Anlage gemäß § 45 S. 3 StrlSchV als Vorbelastung Bedacht zu nehmen sei, so daß Belastungen durch ausländische Kernkraftwerke durch § 45 StrlSchV nicht erfaßt würden⁹. Diese Eingrenzung des sachlichen Geltungsbereichs

⁵ BVwGE 61, S. 256 ff., 263.

⁶ BVwGE 61, S. 263.

⁷ NVwZ 1987, S. 75.

⁸ NVwZ 1987, S. 75.

⁹ A. a. O. 75. Insoweit weiß sich das OVG mit der Rechtsauffassung der Bundesregierung einig, die diese in Beantwortung einer kleinen Anfrage der Grünen entwickelt hat, BT-Drs. 10/6008.

von § 45 StrlSchV folge auch aus dem der Strahlenschutzverordnung zugrundeliegenden Strahlenschutzkonzept. Die Systematik der StrlSchV erhele, daß § 45 S. 3 StrlSchV ausschließlich den Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen durch den bestimmungsgemäßen Betrieb von Kernkraftwerken betreffe¹⁰. Der Verordnungsgeber habe »ausgehend von der Erkenntnis, daß der Normalbetrieb während der Betriebszeit der Anlage zu einer mehr oder weniger kontinuierlichen Strahlenexposition der Umgebungsbevölkerung führt ..., die maximale Lebensdosis der betroffenen Bevölkerung durch die Normierung des sog. 30/90 mrem-Konzepts auf Werte begrenzt ..., die das Risiko von Strahlenschäden vernachlässigbar erscheinen lassen«¹¹.

Demgegenüber werde Vorsorge gegen Stör- und Unfallfreisetzungen atomrechtlich in zweierlei Weise getroffen: Zum einen dadurch, »daß § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG die beson-
derliche Gefahrenabwehr und Risikovorsorge verlange, so daß Schadensereignisse mit Freisetzung radioaktiver Stoffe hinreichend unwahrscheinlich und Reaktorunfälle praktisch ausgeschlossen« seien und zum anderen dadurch, daß »beim ungünstigsten Störfall, der nach der Auslegung der Anlage noch beherrschbar ist, die Störfallplanungsdosen des § 28 Abs. 3 S. 1 StrlSchV nicht überschritten werden« dürften. Stör- und Unfallbelastungen, die gerade nicht aus dem bestimmungsgemäßen Betrieb einer Kernanlage resultieren, müßten nach Maßgabe der in dieser Bestimmung vorgesehenen deutlich höheren Störfallplanungsdosis (5 rem/15 rem) in Kauf genommen werden¹². Im Hinblick auf den rechtlich eigenständigen Regelungsbereich des § 28 Abs. 3 S. 1 StrlSchV für den Stör- und Unfallschutz stellten »die Dosisgrenzwerte des § 45 S. 3 StrlSchV nicht etwa das Höchstmaß an Strahlenbelastung dar, welches der Verordnungsgeber der Umgebungsbevölkerung generell an künstlicher, aus dem Betrieb atomarer Anlagen herrührender Strahlenbelastung zumutet, sie markieren vielmehr nur ... die äußerste Grenze für Strahlenexpositionen durch den bestimmungsgemäßen Betrieb«¹³. Dies sei im übrigen »die zwingende Folgerung aus der Tatsache, daß § 28 Abs. 3 StrlSchV höhere Störfallplanungsdosen enthält, mithin Anlagen betrieben werden dürfen, die bei Störfällen bis maximal 5/15 rem freisetzen können«. Aus dieser Regelungslogik folge gleichzeitig, daß Stör- und Unfallbelastungen nicht als Vorbelastung i. S. von § 45 StrlSchV zu berücksichtigen seien¹⁴. Solange sich der Betrieb der zu betrachtenden Anlage in den Grenzen des § 45 StrlSchV halte, werde durch ihn unabhängig von der Höhe der stör- und unfallbedingten Vorbelastung wegen der linearen Dosis-Wirkungsbeziehung »kein zusätzliches signifikantes Strahlenrisiko« verursacht¹⁵.

Im übrigen betont das Gericht ausdrücklich, daß der Reaktorunfall von Tschernobyl »die Aussagen der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Atomrecht nicht in Frage« gestellt habe¹⁶. Bereits in einem früheren Beschluß hatte derselbe Senat klargestellt, daß auch nach Abw. Tschernobyl atomrechtlich die Prämisse, wonach der Bürger Ungewißheiten im Umgang mit der Kernenergie-technologie jenseits der Schwelle praktischer Vernunft »als sozialadäquates Restrisiko« zu tragen habe¹⁷, nicht in Zweifel zu ziehen sei. Da die grundlegende Neubewertung der Risiken des Einsatzes der Kernenergienutzung im gewaltenteilenden Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 3 GG) ausschließlich der politischen Entscheidungsverantwortung des Gesetzgebers obliege, sei es »nicht Sache der Gerichte, in diesen politischen Entscheidungsprozeß einzugreifen.« Deshalb beinhalte »§ 7 Abs. 2 AtG in geltender Fassung in der Auslegung, die die Vorschrift durch die höchstrichterliche Rechtsprechung erfahren

10 St. Rspr. des OVG Lüneburg, vgl. Beschluß v. 15. 5. 1985 – 7 B 29/85 –, insoweit unveröff. in DVBl. 1986, 199 f.; Beschluß v. 23. 9. 1986 – 7 OVG D 7/86, unveröff.; sowie der in Rede stehende Beschluß NVwZ 1987, S. 75.

11 NVwZ a. a. O. S. 76.

12 A. a. O. unter Bezugnahme auf BVwG DVBl. 1986, S. 196 f.

13 OVG Lüneburg a. a. O. S. 76.

14 A. a. O.

15 A. a. O.

16 A. a. O. S. 76 unter Bezugnahme auf den unveröffentlichten Beschluß v. 4. 6. 1986 – 7 OVG A 6/86, 7 OVG D 1/86.

17 Unter Bezugnahme auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 49, S. 141, vgl. Beschluß v. 4. 6. 1986, a. a. O., Urteilsdruck S. 4.

hat, nach wie vor die für die gerichtliche Prüfung atomrechtlicher Genehmigungen verbindlichen materiellen Entscheidungsmaßstäbe¹⁸.

397

2. Die sich aus der Lüneburger Entscheidung ergebenden strahlenschutzrechtlichen Konsequenzen

Setzt sich die vom OVG Lüneburg vorgenommene Deutung des Schutzkonzeptes der Strahlenschutzverordnung durch, führt dies im Fall eines GAU zu folgenden strahlenschutzrechtlichen Konsequenzen:

1. Strahlenemissionen infolge eines inländischen oder ausländischen Reaktorunfalls bleiben im Rahmen der für normal weiterarbeitende Kernkraftwerke anzustellenden Belastungsprognose gemäß § 45 StrlSchV generell unbeachtlich, so daß die Bevölkerung der Bundesrepublik selbst langjährige Überschreitungen des 30 mrem Grenzwertes in Kauf zu nehmen hat.
2. Erst wenn durch einen Stör- oder Unfall die deutlich höheren Störfallplanningdosen des § 28 Abs. 3 StrlSchV, bei denen maximal 5/15 rem freigesetzt werden dürfen(!), überschritten werden, sind diesem Rechtsverständnis zufolge die erforderlichen strahlenminimierenden Maßnahmen zu treffen. Im übrigen steht danach aber einem Weiterbetrieb eines Kernkraftwerkes nach einem Störfall nichts im Wege, sofern die Störfallplanningdosis nicht erreicht wird.
3. Da die unfallbezogenen Strahlenschutzmaßnahmen ausschließlich an das den GAU bzw. Super-GAU verursachende Kernkraftwerk zu adressieren sind, greift der vom OVG Lüneburg für § 28 Abs. 2 StrlSchV anerkannte Drittschutz¹⁹ nur bei inländischen Kernkraftkatastrophen. Im Fall einer ausländischen Atomkatastrophe läuft er zwangsläufig leer, da infolge des Territorialprinzips die Normen des Atomgesetzes und der Strahlenschutzverordnung nur in der Bundesrepublik, nicht aber im Ausland durchsetzungsfähig sind.

3. Kritik

Daß die westdeutsche Bevölkerung gegenüber den von ausländischen Kernkraftstörfällen und -unfällen ausgehenden Gefahren am Standort eines westdeutschen Kernkraftwerkes, dessen Eigenstrahlung durch die Fremdbelastung gefahrensteigernd wirkt, in Konsequenz der Lüneburger Entscheidung nahezu völlig recht- und schutzlos gestellt wird und sie bei einem inländischen GAU gesundheits- und lebensgefährdende Dauerbelastungen oberhalb der kritischen 30 mrem Grenze in Kauf nehmen soll, ist um so erstaunlicher, als das OVG Lüneburg in einem Beschluß v. 2. 7. 1979 einen genau entgegengesetzten Standpunkt eingenommen hatte²⁰. Danach hatte es nämlich die Einbeziehung von störfallbedingten Emissionen in die Berechnung nach § 45 StrlSchV im Schutzinteresse der Bevölkerung noch für unbedingt erforderlich gehalten²¹.

Unabhängig von dieser begründungslosen Neubestimmung der Systematik der StrlSchV begegnet die Entscheidung des OVG Lüneburg v. 28. 10. 1986 sowohl dem grundsätzlichen Bedenken, daß Tschernobyl sehr wohl zu der Konsequenz führen

¹⁸ A. a. O. S. 4 f. ebenso das Zitat zuvor.

¹⁹ OVG Lüneburg NVwZ 1987, S. 76.

²⁰ VII OVG B 51/76 – Kernkraftwerk Brunsbüttel –, unveröff. Bemerkenswerterweise wird der nunmehr vollzogene Kurswechsel, der im Ergebnis der Atomindustrie den Weiterbetrieb ihrer Anlagen unbehelligt von sich ereignenden Atomkatastrophen ermöglicht, vom erkennenden Senat in der Entscheidung v. 28. 10. 1986 mit keinem Wort erwähnt.

²¹ VII OVG B 51/76 – Kernkraftwerk Brunsbüttel, unveröff., Urteilsdruck S. 27.

muß, die atomrechtlich bedeutsame »Sicherheitsphilosophie« neu zu konzipieren, als auch dem gesetzesimmanenten Einwand, daß die Normlogik der StrlSchV Schutzkonzept verkannt wird.

a) Zum Erfordernis einer neuen »Sicherheitsphilosophie«

Im Hinblick auf die spätestens mit der Katastrophe von Tschernobyl notwendig gewordene Neueinschätzung der mit der Kernenergie verbundenen Gefahren für Leib und Leben²², deren Ausmaß bislang nicht für denkbar, allenfalls für hypothetisch vorstellbar gehalten worden war, und die eben nicht bloß medien-»authentisch«, sondern im Alltagsleben der Bürger die für unwahrscheinlich gehaltenen »Restrisiken« erfahrbar gemacht hat, erhält der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts im Kalkar-Beschluß konkrete Bedeutung,

daß der Gesetzgeber, wenn er »eine Entscheidung getroffen (hat), deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, ... von Verfassungs wegen gehalten sein (kann), zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrechtzuerhalten ist«²³.

Durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in zentralen Regelungsbereichen des Atomrechts wurden originäre gesetzliche Gestaltungskompetenzen an die Exekutive delegiert, so daß dieser weitgehend die Bestimmung der sicherheitstechnischen Anforderungen obliegt. Da zusätzlich die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung vorgenommene Auslegung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG den Geltungsrahmen dieses Regelungssystems maßgeblich bestimmt²⁴, betrifft der vom Bundesverfassungsgericht primär an den Gesetzgeber gerichtete »Revisions«-Appell gleichermaßen auch die Exekutive und Judikative, da beide Gewalten der Sache nach die Funktion des Ersatzgesetzgebers übernommen haben²⁵. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur relativen Bedeutung von Sicherheitsprognosen sind so gesehen auch auf die Exekutive und Judikative zu beziehen:

Weil es an einer hinreichenden Erfahrungsgrundlage hinsichtlich der von Atomanlagen ausgehenden Gefahrenpotentiale fehle, müsse sich der Gesetzgeber bei der Abschätzung der Möglichkeit künftiger Schäden durch die Errichtung oder den Betrieb eines Kernkraftwerkes zwangsläufig »auf Schlüsse aus simulierten Verläufen beschränken. Erfahrungswissen dieser Art, selbst wenn es sich zur Form des naturwissenschaftlichen Gesetzes verdichtet hat, ist, solange menschliche Erfahrung nicht abgeschlossen ist, immer nur Annäherungswissen, das nicht volle Gewißheit vermittelt, sondern durch jede neue Erfahrung korrigierbar ist und sich insofern immer nur auf dem neuesten Stand unwiderlegten möglichen Irrtums befindet«²⁶.

Während also bei herkömmlichen Technologien die Sicherheitsstandards auf einem mehr oder minder umfassenden empirischen Material beruhen,

»mußte auf dem Gebiet der Kerntechnik eine »Sicherheitsphilosophie« vorausgedacht und versucht werden, aufgrund theoretischer Überlegungen und wissenschaftlicher Untersuchun-

²² Vgl. den in diese Richtung zielenden Problemaufriß im SPD-Entwurf für ein Kernenergieabwicklungsgesetz BT-Drs. 10/6700, S. 1.

²³ BVerfGE 49, S. 130.

²⁴ Vgl. den diesbezüglichen Hinweis im Beschluß des OVG Lüneburg v. 4. 6. 1986 – 7 OVG A 6/86, 7 OVG D 1/86 (unveröff.), Urteilsdruck S. 5.

²⁵ Auch wenn im Verständnis des Bundesverwaltungsgerichts primär Exekutive und nicht die Justiz die Verantwortung für die Risikoermittlung und -bewertung trägt, vgl. BVwG NVwZ 1986, S. 212. – Zu der hier angelegten Problematik des Verhältnisses von exekutiver und judikativer Gewalt vgl. die Untersuchungen von S. v. Buirén, E. Ballerstedt, D. Grimm, Richterliches Handeln und technisches Risiko, 1982; K.-H. Weber, Regelungs- und Kontrolldichte im Atomrecht, 1984; D. Sellner, Gestuftes Genehmigungsverfahren, Schadensvorsorge, verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte, NVwZ 1986, S. 616 ff.

²⁶ BVerfGE 49, S. 142 f., Hervorhebung D. St.

gen mögliche Störfälle vorzusehen und die erforderlichen Schutzmaßnahmen zu entwickeln»²⁷.

399

Der durch den sowjetischen GAU ausgelöste Erkenntnisgewinn hinsichtlich der tendenziell nicht beherrschbaren Zerstörungspotentiale der »friedlichen« Nutzung der Kernenergie verlangt im Sinne des vom Bundesverfassungsgerichts gesetzten Maßstabes »praktischer Vernunft«²⁸ mithin von Verwaltung und Justiz, neue Sicherheitsanforderungen zu formulieren, die den aktuellen »Stand von Wissenschaft und Technik« reflektieren²⁹.

Hierbei ist zu beachten, daß die Formel gerade nicht »gesicherter Stand von Wissenschaft und Technik« lautet, sondern schlechthin auf den »Stand von Wissenschaft und Technik« abstellt³⁰, und der Stand der Wissenschaft im Bereich der Kerntechnologie eben noch nicht eindeutig bestimmbar ist³¹. Ist der Stand gesichert, wie in der Mehrzahl der industriell genutzten Techniken – sei es durch Erfahrung, durch Simulation oder Rückschlüsse –, dann läßt sich daraus das Maß der erforderlichen Vorsorge bestimmen. Wenn sich jedoch die Wissenschaft mit dem technischen Geschehensablauf weitgehend nur hypothetisch befassen kann und darüber hinaus die Gefahrenabläufe in der Wissenschaft selbst umstritten sind, wenn also nach der insofern zutreffenden Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts »von weithin noch ungeklärten Risiken und Gefahren, die sich aus der Verwendung und dem Umgang mit diesen spaltbaren Stoffen ergeben können«³², auszugehen ist, dann hat sich »praktische Vernunft« nicht an dem »pragmatischen« erfolgsorientierten Erkenntnisinteresse des Ingenieurs zu orientieren, sondern es ist sowohl die »wertende« ratio des Juristen in der Justiz und in der Genehmigungsbehörde als auch des problembewußten Wissenschaftlers gefragt. Jede Risikobewertung von Atomanlagen, die notwendiger Weise in eine »Sicherheitsphilosophie« eingebettet ist³³, muß realitätsbezogen davon ausgehen, daß das mit dem Betrieb von Kernkraftwerken verbundene »Restrisiko« gerade nicht mit genügender Bestimmtheit vorhersehbar und auflösbar ist. Gerade im Fall der Unauflösbarkeit der mit einer neuen Technologie verbundenen Folgen ist das daran geknüpfte wissenschaftlich-technische Restrisiko nur dann zumutbar, wenn es sich als sozialadäquat erweist. Die hiernach erforderliche Abwägung grundrechtsrelevanter mit anderen, z.B. gemeinwohlbestimmten Belangen hat den im Betrieb von Kernkraftanlagen liegenden Nutzen mit dem denkbaren Schaden zu relationieren. Sie führt nach der mit dem Tschernobyl-Unfall gewonnenen Erfahrung atomrechtlich zu der Konsequenz: Je höher der denkbare Schaden für Mensch und Natur ist, desto höhere Anforderungen sind an die Sicherheit des Erkenntnisstandes über den Gefahrenausschluß zu stellen³⁴.

²⁷ BVerfGE 53, S. 76 f., so der zutreffende Hinweis im Minderheitsvotum.

²⁸ BVerfGE 49, S. 143. Zur Problematik der Bezugsgröße »praktische Vernunft«, um technische Entwicklungen rechtlich zu operationalisieren, vgl. K. H. Ladeur, »Praktische Vernunft« im Atomrecht, UPR 1986, S. 361 ff.; A. Roßnagel, Die rechtliche Fassung technischer Risiken, UPR 1986, S. 46 ff.; G. Winter, R. Schäfer, Zur richterlichen Rezeption natur- und ingenieurwissenschaftlicher Voraussagen über komplexe technische Systeme am Beispiel von Kernkraftwerken, NVwZ 1985, S. 703 ff.; F. Nicklisch, Das Recht im Umgang mit dem Ungewissen in Wissenschaft und Technik, NJW 1986, S. 2287; R. Wolf, Recht im Schatten der Technik, KJ 1986, S. 241 ff., bes. 249 ff.; ders., Der Stand der Technik, 1986. – Der Begriff der »praktischen Vernunft« wurde von R. Breuer, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Atomrecht, DVBl. 1978, S. 829, 835 in die juristische Diskussion eingeführt.

²⁹ Zum Aktualisierungsgebot vgl. BVerfGE 49, S. 136, 139; 53, S. 59.

³⁰ Wie das Bundesverfassungsgericht zu recht hervorhebt, BVerfGE 53, S. 59.

³¹ Zu den Definitionsproblemen dieses gesetzlichen Tatbestandsmerkmals vgl. neuerdings A. Roßnagel, Die rechtliche Fassung technischer Risiken, UPR 1986, S. 46 ff.; K. H. Ladeur, »Praktische Vernunft« im Atomrecht, UPR 1986, S. 361 ff.; G. Winter, R. Schäfer, Zur richterlichen Rezeption natur- und ingenieurwissenschaftlicher Voraussagen über komplexe technische Systeme am Beispiel von Kernkraftwerken, NVwZ 1986, S. 703 ff.; sowie F. Nicklisch, Das Recht im Umgang mit dem Ungewissen in Wissenschaft und Technik, NJW 1986, S. 2287 ff.; W. Renneberg, Der »Stand der Wissenschaft« und die »Schadensvorsorge« im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, ZRP 1986, S. 161 ff.; zum Versuch einer Auslegung des Begriffs »Stand von Wissenschaft und Technik« im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vgl. M. Ch. Jakobs, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Mit einer exemplarischen Darstellung seiner Geltung im Atomrecht, 1985. Ferner H. W. Rengeling, Atomrechtliche Schadensvorsorge und »Sachverstand«, in FS C. H. Ule, 1987, S. 297 ff.

³² BVerfGE 49, S. 146.

³³ Vgl. BVerfGE 53, S. 76 – Minderheitsvotum.

³⁴ Im Sinne einer Präzisierung der das Gefahrenrecht bestimmenden »Je-desto-Formel«, vgl. P. Marburger, Atomrechtliche Schadensvorsorge, 1983, S. 57 f.; Ch. Schmidt, KJ 1986, S. 467.

Wenn die höchstrichterliche Rechtsprechung den Betrieb von Kernkraftwerken verfassungsrechtlich nach wie vor uneingeschränkt für vertretbar hält³⁵, so ist in jedem Fall im Lichte des Erfordernisses einer neuen »Sicherheitsphilosophie« bei der strahlenschutzrechtlichen Bewertung eines GAU dem Schutzzweck der StrlSchV unbedingt Rechnung zu tragen, daß die »überragend wichtigen Gemeinschaftsgüter von Leben und Gesundheit«³⁶ beim Betrieb von Atomanlagen keinen Schaden erleiden dürfen.

b) Der Widerspruch zum Sicherheitskonzept der Strahlenschutzverordnung

Der »Super-GAU« ein Anwendungsfall der Strahlenschutzverordnung?

Nach der StrlSchV kommt es für die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Kernkraftwerke bei einer inländischen oder ausländischen Kernkraftkatastrophe weiterbetrieben werden dürfen, entscheidend auf folgendes an: Sind die – durch einen GAU oder Super-GAU bewirkten – zusätzlichen Strahlenexpositionen als Vorbelastung in die Berechnung der Dosisgrenzwerte gemäß § 45 StrlSchV einzubeziehen, kann dies die vorübergehende oder längerfristige Stilllegung eines Atommeilers erfordern. Sind dagegen i. S. der Auffassung des OVG Lüneburg die durch einen GAU verursachten Strahlenmehrbelastungen als Stör- und Unfallbelastungen unter die deutlich höher festgelegte Störfallplanungsdosis i. S. des § 28 Abs. 3 StrlSchV zu subsumieren, lassen sich gegen den weiteren Betrieb eines Kernkraftwerkes ungeachtet der auftretenden Strahlenmehrbelastung strahlenschutzrechtlich keine Bedenken geltend machen.

Das Strahlenschutzkonzept der §§ 28 Abs. 3, 44–46 StrlSchV.

Das Strahlenschutzkonzept der StrlSchV wird von dem in § 28 Abs. 1 StrlSchV normierten Minimierungsgebot beherrscht, wonach jede unnötige Strahlenexposition oder Kontamination von Personen, Sachgütern oder der Umwelt zu vermeiden und diese auch unterhalb der in dieser Verordnung festgesetzten Grenzwerte so gering wie möglich zu halten ist. Um der in § 1 Nr. 2 i. V. m. § 7 Abs. 2 AtomG normierten Zielsetzung (Schutz von Leben und Gesundheit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie) hinreichend Rechnung zu tragen, werden in den §§ 28 Abs. 3 und 44 bis 46 StrlSchV drei verschiedene von Atomanlagen ausgehende Gefahrenlagen unterschieden, denen durch entsprechende Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung gegen mögliche Strahlenbelastungen begegnet werden soll³⁷.

Die zentrale Schutznorm für die Bevölkerung ist § 45 StrlSchV³⁸, der für die Ableitung radioaktiver Stoffe aus atomaren Anlagen in Luft und Wasser einen Immissionsgrenzwert festlegt³⁹. Für die Berechnung des im Umfeld eines Kern-

35 Vgl. OVG Lüneburg NVwZ 1986, S. 76. Die h. M. ging bislang ebenfalls uneingeschränkt von der Verfassungsmäßigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie aus, vgl. z. B. statt aller übrigen A. Roßnagel, Grundrechte und Kernkraftwerke, 1979, und Maunz-Darig-Herzog, Grundgesetz Stand 1987, Art. 74 Rz. 160.

36 Vgl. BVerfGE 40, S. 221.

37 Die für die beruflich mit Strahlen umgebenden Personen maßgebliche Strahlenschutzregelung des § 49 StrlSchV in Verbindung mit Anlage X bleibt bei der folgenden Darstellung außer Betracht.

38 Vgl. Winters Atom- und Strahlenschutzrecht, 1978, S. 71; Kramer-Zerlett, Strahlenschutzverordnung, 2. Aufl., 1980, § 45 Anm. 1.

39 Eine Verwaltungsvorschrift des Bundesinnenministers regelt die bei den atomrechtlichen Genehmigungsverfahren zu beachtende »Allgemeine Berechnungsgrundlage für Strahlenexposition bei radioaktiven Ableitungen mit der Abluft oder in Oberflächengewässern« (Richtlinie zu § 45 StrlSchV v. 15. 8. 1979, GMBI. S. 371). – Mit dieser Richtlinie wird der klare Auftrag des § 45 S. 2 StrlSchV unterlaufen, nach der »die im einzelnen zu treffenden Annahmen und anzuwendenden Verfahren zur Ermittlung der Strahlen-

kraftwerkes für den Normalbetrieb zu beachtenden Dosisgrenzwertes gemäß § 45 StrlSchV hat das Bundesverwaltungsgericht die folgende Präzisierung vorgenommen:

Es handelt sich bei den Dosisgrenzwerten »um Höchstwerte nicht pro Anlage, sondern pro Standort; sie müssen also unter Einbeziehung bestehender Vorbelastungen für jeden Einwirkungsort eingehalten und demgemäß für die ungünstigsten Einwirkungsstellen unter Berücksichtigung sämtlicher bedeutsamen Belastungspfade einschließlich der Ernährungsketten berechnet werden (§ 45 S. 2 StrlSchV). Die Dosisgrenzwerte des § 45 StrlSchV dürfen nicht überschritten werden; ...«⁴⁰

Wenn auch ernsthafte Zweifel anzumelden sind, ob der 30 mrem-Wert im Lichte neuerer Forschungsergebnisse⁴¹ heute noch den in § 12 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG für die Schadensvorsorge geforderten angemessenen Stand von Wissenschaft und Technik darstellt, so bleibt gleichwohl festzuhalten, daß jedenfalls im Verständnis des Bundesverwaltungsgerichts der vom Verordnungsgeber fixierte Wert »die für den Schutz des einzelnen erforderliche Vorsorge gegen Schäden beim Betrieb atomarer Anlagen sicherstellt«⁴² und damit »die äußerste, weil nicht mehr überschreitbare Grenze der gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG erforderlichen Schadensvorsorge« festgelegt worden ist⁴³.

Korrespondierend zu § 45 StrlSchV bestimmt die Emissionsregelung des § 46 Abs. 2 StrlSchV, daß die Behörde durch Festsetzung von Emissionsabgabewerten sicherzustellen hat, daß die nach § 45 StrlSchV zulässigen Immissionsgrenzwerte von 30 mrem an einem Standort bei der Ableitung über Luft und Wasser nicht überschritten werden⁴⁴.

Die Störfallregelung des § 28 Abs. 3 StrlSchV bestimmt die bei der Planung baulicher oder technischer Schutzmaßnahmen gegen Störfälle in oder an einem Kernkraftwerk zugrundezulegende »Störfallplanungsdosis«. Die Planung von Kernkraftwerken hat demzufolge sicherzustellen, daß im ungünstigsten Störfall in der Umgebung der Anlage Einzelpersonen der Bevölkerung keiner höheren Strahlenbelastung ausge-

exposition durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates« vom zuständigen Bundesminister zu bestimmen. Das Bundesverwaltungsgericht hält sie gleichwohl für verbindlich, NVwZ 1986, S. 213. Zur Kritik hieran vgl. Ch. Schmidt, Der Ausstieg des Bundesverwaltungsgericht aus der atomrechtlichen Kontrolle, KJ 1986, S. 470 ff., vgl. auch Rengeling, Anlagenbegriff, Schadensvorsorge und Verfahrensstufung im Atomrecht, DVBl. 1986, S. 265 ff., 268, der darin freilich nur ein rechtsdogmatisches Problem erkennt.

⁴⁰ BVwGE 61, S. 256 ff. (Stade), S. 264, Hervorhebung D. St. – Der Dosisgrenzwert des § 45 StrlSchV orientiert sich an einer von der Internationalen Strahlenschutzkommission (ICRP) – einer nichtstaatlichen Organisation – als zulässig angesehenen genetischen Dosis mit einem Ganzkörperdosisgrenzwert von 500 millirem pro Jahr (vgl. Kramer-Zerlett a. a. O. § 45 Anm. 2) und bewegt sich weit unterhalb der nach den Euratom-Grundnormen höchstzulässigen Dosen (vgl. Art. 11 der Richtlinie des Rates v. 1. 7. 1976, 75/579 Euratom, ABl. Nr. L 187/1), die auch in der Richtlinie des Rates v. 15. 7. 1980 (80/836/ Euratom, ABl. Nr. L 246/1) beibehalten worden ist, worauf das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich hinweist. Es stellt gleichzeitig fest, daß die den Dosisgrenzwerten des § 45 StrlSchV zugrundeliegende Hypothese einer linearen Dosis-Wirkungsbeziehung ... schwerlich zu einer Unterschätzung des mit ihnen verbundenen Risikos führen (kann) ... dieses Risiko ist kleiner als das mit der natürlichen Strahlenbelastung verbundene, dem jeder einzelne von Beginn seines Lebens unentrennbar ausgesetzt ist, und um mehrere Größenordnungen geringer als andere Zivilisations- und Lebensrisiken ... Es brauchte daher nach den Maßstäben praktischer Vernunft nicht mehr in Rechnung gestellt zu werden«, BVwGE 61, S. 264.

⁴¹ Dies belegen die Untersuchungsergebnisse des US-amerikanischen Radiobiologen Ernest Sternglass über den durch Niedrigstradioaktivität bedingten Anstieg der Säuglingssterblichkeit, von Mißgeburten und Krebsfällen, vgl. ders., Schäden durch Niedrigstradioaktivität, in: H. Strohm, Warum auch geringe Radioaktivität lebensgefährlich ist, 1986; vgl. auch H. Strohm, Was Sie nach der Reaktorkatastrophe wissen müssen, 1986, hier besonders das Kapitel »Niedrigstradioaktivität«, S. 116 ff. mit ausführlichen Literaturbelegen, sowie Ch. Küppers, Langzeit- und Spätfolgen der radioaktiven Belastung, in Traube u. a., Nach dem Super-GAU, Tschernobyl und die Konsequenzen, 1986, S. 131 ff.

⁴² BVwG NVwZ 1986, S. 208 ff., 213 (Whyll) = BVwGE 72, S. 300 ff.

⁴³ BVwGE 61, S. 264.

⁴⁴ Vgl. BVwGE 61, S. 264.

setzt werden, als sie für beruflich strahlenexponierte Personen im Höchstfall zugelassen sind (5 rem Ganzkörperdosis, 15 rem für die Schilddrüse)⁴⁵.

Schließlich sieht § 44 StrlSchV zum Schutz der Bevölkerung in *außerbetrieblichen Überwachungsbereichen*⁴⁶ einen speziellen Dosisgrenzwert vor. Danach darf die Ganzkörperdosis unter Einbeziehung der nach § 45 StrlSchV zu erwartenden Strahlenexposition 150 mrem je Jahr nicht überschreiten, so daß für die hiernach zulässige Ganzkörperdosis bei direkter Strahlung 90 mrem den Grenzwert bilden⁴⁷.

c) Die Notwendigkeit, standortfremde Belastungen im Rahmen der Grenzwertberechnung des § 45 StrlSchV zu berücksichtigen

Die vom OVG Lüneburg vollzogene Neubewertung des Strahlenschutzkonzepts der Strahlenschutzverordnung ist rechtsdogmatisch nicht haltbar. Sie trägt weder der Bedeutung des dem Atomgesetz und der Strahlenschutzverordnung zugrundeliegenden Sicherheitskonzepts zum »Schutz der Bevölkerung und der Umwelt vor den Gefahren ionisierender Strahlen«⁴⁸ noch dem Prinzip der grundrechtskonkreteisierenden Gesetzesauslegung und -anwendung (Art. 1 Abs. 3 GG) angemessen Rechnung. Das Gericht verkennt offenkundig die Brisanz des Problems der Kumulation von Störfallemissionen, die durch Atomunfälle außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik ausgelöst werden, und den im Normalbetrieb auftretenden Strahlenbelastungen im Hinblick auf die notwendige Gefahrenvorsorge zum Schutz von Leben und Gesundheit der westdeutschen Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 GG). Das OVG Lüneburg mißdeutet sowohl den normativen Gehalt der §§ 45, 46 und des § 28 Abs. 3 StrlSchV als auch deren Verhältnis zueinander im Kontext der Systematik der StrlSchV. § 45 StrlSchV legt zunächst das 30 mrem-Konzept für die Planung der technischen Auslegung und des Betriebs einer Anlage fest. Anders aber als § 28 Abs. 3 StrlSchV, der nur Planungsvorgaben für den Störfall enthält und sich nicht auf den eigentlichen Betrieb der Anlage bezieht, sind die Dosisgrenzwerte des § 45 StrlSchV beim Betrieb einzuhalten. Dies ergibt sich aus folgendem: Zum einen enthält § 45 S. 1 StrlSchV nicht nur den ausdrücklichen gesetzlichen Hinweis, daß der Strahlenschutzverantwortliche die »technische Auslegung und den Betrieb« so zu planen hat, daß Strahlengefährdungen so gering wie möglich gehalten werden⁴⁹, sondern § 46 Abs. 2 StrlSchV weist in Korrespondenz hierzu die Verwaltung explizit an, die Einhaltung der Grenzwerte beim Betrieb von Atomanlagen zu überwachen.

In §§ 45, 46 Abs. 2 StrlSchV verdichtet sich der in §§ 7 Abs. 2 Nr. 3, 12 Abs. 1 Nr. 2 AtomG normierte »Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovor-

⁴⁵ Zur besonderen Gefährdung von Atomarbeitern durch Niedrigstrahlung und zur Problematik der bislang zulässigen Grenzwerte vgl. den Überblick von R. Alvarez, Niedrigstrahlung. Zur Geschichte der Grenzwertediskussion in den USA, in: Wechselwirkung Nr. 30, 1986, S. 12 ff.

⁴⁶ Der außerbetriebliche Überwachungsbereich erstreckt sich gemäß der in Anlage I der StrlSchV aufgenommenen Begriffsbestimmung »auf den unmittelbar an den Kontrollbereich oder an den betrieblichen Überwachungsbereich anschließenden Bereich, in dem Personen bei dauerndem Aufenthalt im Kalenderjahr mehr als 1/500 der Grenzwerte der Anlage X Spalte 2 der StrlSchV erhalten können«. Es handelt sich folglich um ein unmittelbaren Einzugsbereich der Strahlenquelle liegendes vergleichsweise kleinräumiges Gebiet, vgl. Winters a. a. O. S. 73.

⁴⁷ Der Wert errechnet sich wie folgt: § 45 setzt den Grenzwert der Strahlenbelastung für den Ganzkörper über Luft und Wasser jeweils auf 30 mrem fest. Sofern diese Werte erreicht werden, beträgt die mögliche Strahlenexposition 60 mrem. Es verbleiben mithin für die nach § 44 Abs. 1 StrlSchV zulässige Ganzkörperdosis noch 90 mrem; vgl. hierzu Winters a. a. O. S. 73; Kramer-Zerlett a. a. O. § 44 Anm. 1.

⁴⁸ So lautet die Kapitelüberschrift der maßgeblichen §§ 44–48 StrlSchV.

⁴⁹ Kramer-Zerlett, a. a. O., 2. Aufl. 1980, § 45 Anm. 5.

sorge«⁵⁰ dergestalt, daß i. S. der im klassischen Polizeirecht entwickelten Rechtsfigur der Gefahrenabwehr die mit dem bloßen Betrieb eines Kernkraftwerkes verbundenen Gefahren Schutzmaßnahmen dort auslösen müssen, wo »aus gewissen gegenwärtigen Zuständen nach dem Gesetz der Kausalität gewisse andere Schaden bringende Zustände und Ereignisse erwachsen werden«⁵¹. Diesen Gefahrenbegriff hat der VGH Mannheim im Rahmen der von der juristischen Dogmatik entwickelten Grundsätze des Rechts der Gefahrenabwehr wie folgt präzisiert:

»Eine Gefahr wird allgemein dann angenommen, wenn eine Situation bei ungehindertem Geschehensablauf in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen kann ... »Hinreichende Wahrscheinlichkeit« bezeichnet nicht einen ein für allemal feststehenden Grad der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts; vielmehr hängt der Grad der Wahrscheinlichkeit, mit dem der Schadenseintritt zu vermeiden ist, von der Größe des Schadens, also der Schutzbedürftigkeit des gefährdeten Rechtsguts und dem Schadensumfang ab (BVerfG Beschl. v. 8. 8. 1978). Ist der möglicher Weise eintretende Schaden sehr groß, dann reicht bereits die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts aus, um von einer Gefahr zu sprechen (BVwG Ur. v. 26. 6. 1970, NJW 1970, 1890). Diese Auslegung des Gefahrenbegriffs entspricht dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (...). Wenn daher im Atomrecht Unfälle mit sehr geringer Eintrittswahrscheinlichkeit als Gefahr angesehen werden, so geschieht das der katastrophalen Auswirkungen wegen, die ein derartiger Unfall haben kann. Damit erweist sich der herkömmliche Gefahrenbegriff nicht etwa als überholt, sondern im Gegenteil unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als bestätigt«⁵².

Wenn demgegenüber das Bundesverwaltungsgericht im Whyl-Urteil darauf insistiert, daß der in §§ 7 Abs. 2 Nr. 3, 12 Abs. 1 Nr. 1 AtomG verwandte Begriff der Vorsorge »nicht anhand eines vorgeformten polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs, sondern im Hinblick auf den in § 1 Nr. 2 AtomG genannten Schutzzweck des Gesetzes auszulegen« sei⁵³, so liegt dem erklärtermaßen die Prämisse zugrunde, daß die sich auf einen »Gefahrenverdacht« oder ein »Besorgnispotential« beziehenden Vorsorgemaßnahmen die Funktion einer vorverlegten Gefahrenabwehr realiter erfüllen können und deshalb »Gefahren und Risiken ... praktisch« ausgeschlossen sind⁵⁴. Diese Annahme greift freilich dann zu kurz, wenn tatsächlich die nicht für möglich gehaltenen Atomunfälle eingetreten sind und damit die Vorsorge sich als unzureichend erwiesen hat. Wird also von einem GAU das Vorsorgekonzept überholt, ist der Gefahrenbegriff im klassischen Sinn bei der Anwendung der Dosisgrenzwerte der StrlSchV zugrunde zulegen⁵⁵, weil anders den »in § 1 Nr. 2 und in § 7 Abs. 2 AtomG niedergelegten Grundsätzen der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge«⁵⁶ zum Schutz vor Schäden an Leben und Gesundheit nicht entsprochen werden kann.

Deshalb ist unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr eine relevante Strahlenexposition einer Einzelperson »an diesem oder einem anderen Standort« (§ 45 S. 3 StrlSchV) zu vermeiden, damit die Dosisgrenzwerte für den einzelnen nicht überschritten werden⁵⁷. Die amtliche Begründung stellt zusätzlich klar,

⁵⁰ BVerfGE 53, S. 59.

⁵¹ PrOVG v. 15. 10. 1884; PrVBl 16, S. 125, 126.

⁵² ESvGH 32, S. 160 ff., 191.

⁵³ BVwG NVwZ 1986, S. 212.

⁵⁴ A. a. O. S. 212, 213. Zur Problematik der Abgrenzung von Gefahrenabwehr und Vorsorge im Atomrecht in dieser Entscheidung vgl. Ch. Schmidt, KJ 1986, S. 474 ff.; H. W. Rengeling a. a. O. S. 266. – Zum Diskussionsstand allgemein vgl. P. Marburger, Atomrechtliche Schadensvorsorge, 1983.

⁵⁵ So die in die gleiche Richtung zielenden Überlegungen einer früheren Entscheidung des OVG Lüneburg, DVBl. 1977, S. 340, 342.

⁵⁶ BVerfGE 49, S. 143.

⁵⁷ Vgl. Kramer-Zerlett a. a. O. § 45 Anm. 13; Winters, DVBl. 1977, S. 331, 337.

daß es sich hierbei »um den Wert je Standort und nicht je Anlage« handelt und »die Verpflichtung zur Einhaltung dieser Werte ... ohne Einschränkung auch auf die nicht kontinuierliche Ableitung (§ 46 Abs. 3 u. 4) gilt«.

Im Sinne dieses auf den einzelnen Standort bezogenen Schutzzweckes des § 45 StrlSchV, der der in § 1 Nr. 2 AtomG formulierten Zweckbestimmung der Grundrechtssicherung angesichts der Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen Rechnung trägt und das »Individualrisiko – die Strahlenexposition »des Menschen« ausschließen soll⁵⁸, ist es verfehlt, bei dem in § 45 S. 3 StrlSchV genannten Vorbelastungen durch »andere Anlagen oder Einrichtungen« die von ausländischen Anlagen ausgehenden stö- oder unfallbedingten Emissionen außer Betracht zu lassen. So gesehen ist also der vom OVG Lüneburg früher vertretenen Auffassung uneingeschränkt zuzustimmen, daß

»Abgaben in Störfällen ... nicht außer Betracht bleiben, wenn bei Anwendung des gesetzlichen Vorsorgeprinzips die Gesamtbelastung der Umgebung ermittelt wird. Auch die Vorschriften der §§ 45, 46 StrlSchV gebieten bei Berücksichtigung des dort jeweils besonders hervorgehobenen Mindestbelastungsgebots eine Betrachtungsweise, die auch störfallbedingte Emissionen und Belastungswerte einbezieht.«⁵⁹

Wenn demgegenüber das OVG Lüneburg in seinem Beschluß v. 28. 10. 1986 meint, von der Gesetzessystematik her sei von einem einheitlichen Anlagenbegriff auszugehen und unter Anlagen i. S. des § 45 S. 3 StrlSchV seien lediglich die in § 1 Abs. 1 Nr. 2 StrlSchV genannten, den atomrechtlichen Genehmigungsverfahren unterliegenden zu fassen, so daß Belastungen durch ausländische Kernkraftwerke wie das von Tschernobyl durch § 45 StrlSchV nicht erfaßt würden⁶⁰, so wird dabei verkannt, daß der in § 1 StrlSchV festgelegte sachliche Geltungsbereich dieser Verordnung »auf die Errichtung, den Betrieb oder die sonstige Innehabung einer Anlage nach § 7 des Atomgesetzes« (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 StrlSchV) nicht dadurch in Frage gestellt wird, daß bei der Zulassung oder Überwachung von Kernkraftwerken in der Bundesrepublik die von anderen, außerhalb des westdeutschen Staatsgebietes liegenden Atomanlagen ausgehenden Einwirkungen auf das Gebiet der Bundesrepublik in die Berechnung der für den Betrieb von Atomanlagen maßgeblichen Grenzwerte einzubeziehen sind. Denn der Normbefehl des § 45 StrlSchV ist gerade nicht an die die Strahlenerhöhung verursachenden »anderen Anlagen und Einrichtungen« adressiert, so daß sich für derartige Anlagen die Frage des Geltungsbereiches der StrlSchV nicht stellt, sondern an den Strahlenschutzverantwortlichen nach § 29 Abs. 1 StrlSchV, der das strahlenrelevante Umfeld beim Betrieb einer genehmigungspflichtigen Anlage in Rechnung zu stellen hat. Deshalb ist der Auffassung uneingeschränkt zuzustimmen, daß auch »Vorbelastungen aus dem Ausland zu berücksichtigen (sind), da § 45 nicht zwischen in- und ausländischen Vorbelastungen differenziert«⁶¹. Demzufolge ist bei der Ermittlung der Strahlenexposition pro Anlage von der tatsächlichen Vorbelastung auszugehen⁶², so daß die störfallbedingten Emissio-

⁵⁸ BVwGE 61, S. 264.

⁵⁹ B. v. 2. 7. 1979 – VII OVG B 51 176, Urteilsdruck S. 27. A. A. Schatke, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Konkretisierung der Strahlenschutzgrundsätze, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1980, S. 101 ff., 104 f. Erhellend in diesem Zusammenhang ist der erläuternde Hinweis des an der Entscheidung des OVG Lüneburg beteiligten OVG-Richter Czajka in der Diskussion über den Vortrag von Schatke, daß nicht hingenommen werden könne, daß im Fall von Mehrfachstörfällen im Jahr »Störfallbelastungen bis knapp unterhalb der Grenze von 5 rem erfolgen könnten, ohne das daraus irgendwelche Konsequenzen für den Weiterbetrieb der Anlage gezogen würden«, in Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium a. a. O. S. 167.

⁶⁰ NVwZ 1987, S. 75.

⁶¹ Kramer-Zerlett, a. a. O. § 45 Anm. 18.

⁶² Kramer-Zerlett a. a. O.; siehe auch die amtliche Begründung BR-Drs. 375/76, S. 34 ff., sowie Rosenbaum, Die neue Strahlenschutzverordnung, § 28 Erläuterungen.

nen durch den Super-GAU von Tschernobyl in die Grenzwertberechnung gemäß § 45 StrlSchV einzubeziehen sind⁶³. Nur diese Auslegung wird der Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts im Stade-Urteil gerecht, daß

»die Dosisgrenzwerte des § 45 StrlSchV ... das Höchstmaß an Strahlenbelastung dar(stellen), welches dem einzelnen ... an künstlicher, aus dem Normalbetrieb atomarer Anlagen herrührender Strahlenbelastung« zuzumuten ist⁶⁴.

Desgleichen läßt sich die von der Bundesregierung⁶⁵ und dem OVG Lüneburg⁶⁶ vertretene Auffassung nicht halten, daß bei aufgetretenen Stör- oder Unfällen nach der Systematik der StrlSchV uneingeschränkt auf den »rechtlich eigenständigen Regelungsbereich« in § 28 Abs. 3 StrlSchV abzustellen sei, der neben die Schutzvorschriften für den bestimmungsgemäßen Betrieb von Kernkraftwerken trete⁶⁷, und dementsprechend die erhöhten Dosiswerte für den Störfall rechtlich verbindlich seien. Dabei wird nämlich zum einen verkannt, daß § 28 Abs. 3 StrlSchV nur den Schutz gegen Störfälle und nicht gegen Unfälle betrifft⁶⁸. Diese Differenzierung ist nicht nur vom Wortlaut der Regelung her zwingend geboten, weil lediglich von »Schutzmaßnahmen gegen Störfälle in oder an einem Kernkraftwerk« die Rede ist, sondern sie folgt auch aus der in der StrlSchV vorgenommenen Präzisierung durch eine Legaldefinition beider Begriffe.

Ein Störfall ist gemäß Anlage I zu § 2 StrlSchV »ein Ereignisablauf, bei dessen Eintreten der Betrieb der Anlage oder die Tätigkeit aus sicherheitstechnischen Gründen nicht fortgeführt werden kann und für den die Anlage ausgelegt ist oder für den bei der Tätigkeit vorsorglich Schutzvorkehrungen vorgesehen sind«. Wohingegen ein Unfall ebenfalls in der Anlage I zu § 2 StrlSchV als Ereignisablauf definiert wird, »der für eine oder mehrere Personen eine die Grenzwerte übersteigende Strahlenexposition oder Inkorporation radioaktiver Stoffe zur Folge haben kann, soweit er nicht zu den Störfällen zählt«.

Im Sinne dieser begrifflichen Unterscheidung zählt die Tschernobyl-Katastrophe zur Kategorie der Kernkraftunfälle, weil sie eine im Rahmen der Schutzvorkehrungen nicht mehr beherrschbare Kernschmelze auslöste, so daß bereits aus diesem Grund die Störfallplanungsnorm des § 28 Abs. 3 StrlSchV nicht maßgeblich ist⁶⁹.

Von entscheidender Bedeutung ist ferner, daß § 28 Abs. 3 StrlSchV lediglich und ausschließlich als Planungsvorschrift konzipiert worden ist, so daß sie nicht für den späteren Betrieb von Atomanlagen anwendbar ist⁷⁰. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Bestimmung, der auf das Tatbestandsmerkmal »Planung« abstellt und den Begriff »Betrieb« nicht enthält. Die Störfallplanungsdosis soll im übrigen nicht, wie das OVG Lüneburg annimmt, Vorsorge für den »wenig wahrscheinlichen ungünstigsten Störfall«, der nach der Anlage noch beherrschbar sein muß, treffen⁷¹, sondern sie soll Strahlenrichtwerte für »die Planung baulicher oder sonstiger Schutzmaßnahmen gegen Störfälle« aufstellen. Zu diesem Zweck stellt § 28 Abs. 3 S. 3 StrlSchV zusätzlich klar, daß »maßgebend für eine ausreichende Vorsorge gegen Störfälle ... der Stand von Wissenschaft und Technik« ist. Es handelt sich also bei § 28 Abs. 3 StrlSchV um eine echte atomrechtliche Vorsorgebestimmung i. S. der 7

63 Ebenso R. Geulen, Rechtliche Konsequenzen des Tschernobyl-Unfalls für den Betrieb atomarer Anlagen in der Bundesrepublik Deutschland, in: J. Fischer, Hrsg., Der Ausstieg aus der Kernenergie ist machbar, 1986, S. 137 ff. S. 150.

64 BVwGE 61, S. 264.

65 Vgl. BT-Drs. 10/6008.

66 NVwZ 1987, S. 75.

67 OVG Lüneburg a. a. O. S. 76.

68 Kramer-Zerlett a. a. O. § 28 Anm. 17.

69 Vgl. R. Geulen, a. a. O., S. 151 ff.

70 H. M., vgl. Kramer-Zerlett a. a. O. § 28 Anm. 16; Winters a. a. O. S. 72.

71 NVwZ 1987, S. 76.

Abs. 2 Nr. 3, 12 Abs. 1 Nr. 2 AtomG, durch die gerade nicht, wie die Auslegung des OVG Lüneburg suggeriert, der Störfall antizipatorisch genehmigt werden soll⁷². Auch das Bundesverwaltungsgericht neigt offenkundig der hier vertretenen Auffassung zu, wenn es ausführt:

»Die Störfallplanungsdosis des § 28 III StrlSchVO gilt für den ungünstigsten Störfall: ist sie für diesen eingehalten, so ist i. S. der in Rede stehenden Vorschrift *Vorsorge* »gegen Störfälle« getroffen«⁷³.

Maßgeblich soll demnach die Vorsorge gegen Störfälle und nicht der Betrieb der Anlage bei Störfällen sein.

Hinzu kommt, daß der Verordnungsgeber dem Vorsorgecharakter der Norm entsprechend keine Überwachungsnorm für den laufenden Betrieb, wie dies in § 46 StrlSchV geschehen ist, vorgesehen hat. Nach allem ist die Regelung des § 28 Abs. 3 StrlSchV nur für die Planung, nicht aber für den späteren Betrieb der Anlage anwendbar⁷⁴.

Unabhängig von diesen rechtsdogmatischen Überlegungen geht es bei der in Rede stehenden Konstellation gerade um das Problem, ob der bestimmungsgemäße Normalbetrieb eines Kernkraftwerkes in der Bundesrepublik aufrechterhalten werden oder ein fertiggestellter Atommeiler ans Netz gehen darf, wenn sich die äußeren Rahmenbedingungen, wie in concreto durch den Super-GAU von Tschernobyl, verändert haben. Da der Planungsschutz des § 28 Abs. 3 StrlSchV nach dem Wortlaut der Bestimmung sich auf »Störfälle in oder an einem Kernkraftwerk« bezieht, ein Störfall »in oder an« einem bundesrepublikanischen Atommeiler durch den Kernkraftunfall in der Ukraine aber nicht ausgelöst worden ist, ist aus diesem Grund § 28 Abs. 3 StrlSchV nicht einschlägig, und es kommt für die Überprüfung des bestimmungsgemäßen Betriebs einer westdeutschen Anlage in solchen oder ähnlichen Fällen von der Gesetzessystematik her allein § 45 StrlSchV in Betracht, so daß in die Berechnungen die Standortvorbelastungen, soweit sie sich durch den Reaktorunfall von Tschernobyl nachweislich erhöht haben, einzubeziehen sind⁷⁵.

4. Die Handlungspflicht des Staates gemäß § 46 StrlSchV

Ist infolge eines Stör- oder Unfalls eines anderen Kernkraftwerkes ein Überschreiten des in § 45 StrlSchV festgelegten 30 mrem-Grenzwertes bei dem betreffenden, noch ordnungsgemäß arbeitenden Atommeiler »zu besorgen«, begründet § 46 Abs. 2 StrlSchV zwingend für den Staat die Verpflichtung, die insgesamt in einem Jahr maximal zulässigen Aktivitätsabgaben mit Luft und Wasser dieses Kernkraftwerkes so zu begrenzen, daß die Grenzwerte des § 45 nicht überschritten werden⁷⁶. Ergibt eine Prognoseentscheidung auf Grund einer Einzelfallprüfung am Standort der betreffenden Atomanlage, daß der maßgebliche Wert überschritten wird, sind

⁷² Vgl. Geulen a. a. O. S. 153; Schattke a. a. O. S. 106.

⁷³ BVwG NVwZ 1986, S. 214, Hervorhebung D. St.; die Prüfung erfolgte im Rahmen der von der Revision aufgeworfenen Frage, ob die nach dieser Vorschrift einzuhaltende Störfallplanungsdosis nur für den ungünstigsten Störfall oder für die Summe der möglichen Störfälle je nach ihrer Wahrscheinlichkeit und ihrem Schadensausmaß zu bestimmen ist.

⁷⁴ H. M., vgl. Kramer-Zerlett a. a. O. § 28 Anm. 16; Winters a. a. O. S. 72; Schattke a. a. O. S. 110; Geulen a. a. O. S. 153.

⁷⁵ Von Belang ist insofern auch, daß der 30 mrem Wert mit der Überlegung gerechtfertigt wird, daß selbst Dauerbelastungen mit dieser Dosis Schäden der Bevölkerung im Umkreis eines Kernkraftwerkes mit hoher Wahrscheinlichkeit ausschließen, während der 5 rem Störfallplanungsgrenzwert bei einer Kurzzeitbelastung akute Schäden nicht auftreten lassen soll, vgl. den diesbezüglichen Hinweis bei Czajka in: 6. Deutsches Atomrechts-Symposium, 1980, S. 167.

⁷⁶ Ebenso Geulen, a. a. O. S. 150.

die in §§ 17, 19 AtomG vorgesehenen Mittel (Auflagen, teilweiser Widerruf u. a.) anzuwenden.

Eine andere Frage ist, welche rechtlichen Konsequenzen daraus zu ziehen sind, wenn ein oder mehrere Stör- oder Unfälle bei einem westdeutschen Kernkraftwerk dazu führen, daß längere Zeit der Dosisgrenzwert des § 45 StrlSchV im Umfeld dieses Atommeilers überschritten wird. Die Auffassung des OVG Lüneburg bedeutet, daß die Bevölkerung im Strahlungsumfeld einer solchen Atomanlage die Stör- und Unfallbelastungen bis zur Höhe des in § 28 Abs. 3 StrlSchV i. V. m. Anlage X Spalte 2 genannten Werte (5 rem)⁷⁷ in Kauf nehmen müßte, ohne daß der Staat zum Handeln verpflichtet ist. Demgegenüber ist auch hier der Dosisgrenzwert von 30 mrem gemäß § 45 StrlSchV zu beachten. Weil nämlich § 28 Abs. 3 StrlSchV als Betriebsnorm bei Stör- und Unfällen nicht in Betracht kommt, sind i. S. der vom OVG Lüneburg in seinem Brunsbüttel-Beschluß früher vertretenen Auffassung unter Heranziehung des Strahlenminimierungsgebots des § 28 Abs. 1 StrlSchV in die §§ 45, 46 StrlSchV »auch störfallbedingte Emissionen und Belastungswerte« einzubeziehen⁷⁸. Hierfür spricht gesetzessystematisch, daß die staatliche Handlungspflicht gemäß § 46 Abs. 2 StrlSchV ganz allgemein auf das Tatbestandsmerkmal einer Grenzwertüberschreitung von 30 mrem bezogen ist (»Ist zu besorgen, daß die Grenzwerte des § 45 an einem Standort überschritten werden ...«), ohne daß der Grund der Überschreitung – Normalbetrieb oder Stör- bzw. Unfall – in Bezug genommen wird⁷⁹.

Wegen des drittschützenden Charakters der Dosisgrenzwerte der StrlSchV⁸⁰ können auch Drittbetroffene sich im Klagewege gegen das Überschreiten der Dosisgrenzwerte »an einem für sie bedeutsamen Standort« wehren⁸¹.

III. Zerfallslogik rechtsstaatlicher Verfassungsprinzipien im Atomstaat

Auch wenn das Entscheidungsdilemma des OVG Lüneburg nicht zu übersehen ist, als es implizit auch darüber befinden mußte, ob im Fall der Einbeziehung von standortfremden Belastungen in die Berechnung der Dosisgrenzwerte nach § 45 StrlSchV möglicherweise das Abschalten einzelner oder gegebenenfalls sogar aller Kernkraftwerke der Bundesrepublik durch einen Akt richterlicher Gewalt erzwungen werden kann, so bleibt gleichwohl festzustellen, daß sich dieses Judikat nahtlos in die allgemeine obergerichtliche und höchstrichterliche Rechtsprechungslinie einordnen läßt. In atomrechtlichen Verfahren hat die Justiz die Einschätzungsprärogative nahezu vollständig der Exekutive überlassen und damit auf die für das Rechtsstaatsmodell konstitutive judikative Gewaltenteilung weitgehend verzichtet. Der Kalkar-Beschluß hat bei der Verabschiedung der Regulierungsfunktion des Rechts in Atomverfahren insofern die Bedeutung einer Pilotentscheidung übernommen, als

⁷⁷ Für die Schilddrüse darf höchstens eine Teilkörperdosis von 150 Millijoule/Kilogramm (15 rem) zugrundegelegt werden, § 28 Abs. 3 S. 2 StrlSchV.

⁷⁸ Beschluß v. 2. 7. 1979 – VII OVG B 52/76, Urteilsdruck S. 27.

⁷⁹ A. A. Schattke a. a. O. S. 104 ff. Geulen (a. a. O. S. 155) hat ferner zu recht darauf hingewiesen, daß im Fall der Annahme einer Duldungspflicht der Bevölkerung, die Grenzwertüberschreitung des § 45 StrlSchV bis hin zur Belastungsgrenze gemäß § 28 Abs. 3 StrlSchV hinzunehmen, einzelne Bevölkerungsteile über Jahre hinaus erheblich schwerer belastet werden dürfen als Personen, die in einem Kernkraftwerk arbeiten. Denn für beruflich strahlenexponierte Personen wird in § 49 StrlSchV zusätzlich eine Differenzierung vorgenommen (für Personen unter 18 Jahren dürfen die jährlichen Körperdosen 1/10 der Grenzwerte der Anlage X Spalte 2 nicht überschreiten, § 49 Abs. 2 StrlSchV; für gebärfähige Frauen, die das 45. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, darf die über einen Monat kumulierte Gonadendosis 1/10 des Jahreswertes für beruflich strahlenexponierte Personen der Kategorie A nach Anlage X Spalte 2 nicht überschreiten), die § 28 Abs. 3 StrlSchV mit seiner schlichten Bezugnahme auf Anlage X Spalte 2 gerade nicht kennt.

⁸⁰ BVwGE 61, S. 264; bestätigt in BVwG NVwZ 1986, S. 208.

⁸¹ BVwG NVwZ 1986, S. 213. Ein derartiger Anspruch kann auch von ausländischen Staatsbürgern, die im Ausland im Einzugsbereich eines grenznahen westdeutschen Kernkraftwerkes leben, geltend gemacht werden, BVwG DOV 1987, S. 494 f.

das Bundesverfassungsgericht hier den gegen den klaren Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG gerichteten Verstoß gegen das gesetzliche Bestimmtheitsgebot mit der Eigenart atomrechtlicher Entscheidungsstrukturen gerechtfertigt und den der Exekutive durch die »in die Zukunft offene Fassung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG« eingeräumten Gestaltungsspielraum bei der Genehmigung von Atomanlagen sogar als »dynamischen Grundrechtsschutz« aufgewertet hat, der den »Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtomG jeweils bestmöglich zu verwirklichen« helfe⁸².

Bereits mit dieser verfassungsrechtlichen Absegnung der Parlamentsentmachtung zu Gunsten der Exekutive wurde der aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes abzuleitende Grundsatz, daß in grundrechtsrelevanten Bereichen der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen verpflichtet ist⁸³, im politisch hoch brisanten Bereich der Kernenergienutzung umstandslos preisgegeben. Dieser Verzicht wiegt um so schwerer und erweist sich wegen des damit verbundenen Verlustes richterlicher Kontrollen für den schutzbedürftigen Bürger um so folgenreicher, als es bei dem Schutz von Leben und Gesundheit um »die höchsten nach dem Verfassungsrecht zu schützenden Rechtsgüter«⁸⁴, um »ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut«⁸⁵ geht. Deshalb ist der vom OVG Lüneburg in einer früheren atomrechtlichen Entscheidung getroffenen Feststellung uneingeschränkt zuzustimmen, daß der Gesetzgeber »die Entscheidung über die Höhe des tolerablen Lebens- und Gesundheitsrisikos nicht delegieren« konnte⁸⁶. Gerade in Interesse der Justiziabilität exekutivischer atomrechtlicher Entscheidungen mußte das Parlament zumindest eine hinreichend bestimmbare Risikoschwelle vorgeben, die für den Ordnungsgeber den Maßstab bei der Konkretisierung von Dosisgrenzwerten und Höchstkonzentrationen bilden kann⁸⁷.

Mit der vom Bundesverfassungsgericht legitierten Suspendierung des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG im Atomrecht wurde zugleich auch die demokratietheoretische ratio dieser Verfassungsbestimmung unterlaufen, daß vor allem in grundrechtsrelevanten Bereichen, für die der Gesetzesvorbehalt gilt, die für das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren typische Form öffentlicher Deliberation des politischen Entscheidungsprozesses sichergestellt wird, um öffentliche Auseinandersetzung und notwendige Kritik an staatlichen Planungen zu ermöglichen.

Die dargelegten, vom Bundesverfassungsgericht wegrationalisierten Verfassungsverstöße bei der Normierung von Dosisgrenzwerten belegen den im Interesse der Kernenergienutzung stattfindenden besorgniserregenden »radioaktiven Zerfall der Grundrechte«⁸⁸. Gerade weil Skepsis angebracht ist, ob das vorhandene demokratische Widerstandspotential sich mit seiner Forderung eines Ausstiegs aus der Kern-

82 BVerfGE 49, S. 137, ebenso das Zitat zuvor. Das BVwG ist dieser Auffassung gefolgt, vgl. BVwGE 61, S. 263; BVwG NVwZ 1986, S. 213.

83 Seit BVerfGE 34, S. 165 ff., 192 f. ständige Rechtsprechung, vgl. u. a. BVerfGE 47, S. 46, 78 f. und others.

84 OVG Lüneburg DVBl. 1977, S. 342.

85 BVerfGE 40, S. 196 ff., 221.

86 OVG Lüneburg DVBl. 1977, S. 342.

87 So auch Winters a. a. O. S. 71. Die Kette klarer Rechtsstaatsverstöße im Atomrecht wird durch die Verletzung des Zitiergebotes des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG fortgesetzt. Entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß normativ gesehen atomrechtliche Genehmigungen keine Grundrechtseingriffe darstellen (vgl. BVerfGE 49, S. 140 f.), ist davon auszugehen, daß bereits der Normalbetrieb eines Kernkraftwerkes einen rechtlich erheblichen Eingriff in das Grundrecht eines jeden auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) darstellt, vgl. M. O. Hinz, zur Verfassungsmäßigkeit der Dosisgrenzwerte in: Viertes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1976, S. 165 ff. 168; V. Götz, Zur Verfassungsmäßigkeit der Dosisgrenzwerte, in: Viertes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1976, S. 177 f., 185. Die Festsetzung der Dosisgrenzwerte in der Strahlenschutzverordnung dient nämlich lediglich der Gefahrenminimierung, kann aber nicht den völligen Gefahrenausschluß für das einzelne Individuum bewirken.

88 A. Roßnagel, Radioaktiver Zerfall der Grundrechte. Zur Verfassungsverträglichkeit der Kernenergie, 1984.

energie in absehbarer Zukunft im politischen Institutionensystem der Bundesrepublik gegenüber der vom Bundesverfassungsgericht technokratisch⁸⁹ legitimierten Konstituierung des Atomstaates – bei gleichzeitiger Verabschiedung fundamentaler rechtsstaatlicher Prinzipien – durchzusetzen vermag, erhält in der Auseinandersetzung um die »friedliche« Nutzung der Atomkraft die Beachtung rechtsstaatlicher Minimalstandards, zu denen die volle richterliche Überprüfungsmöglichkeit exekutivischer atomrechtlicher Entscheidungen und die strikte Beachtung des Vorrangs des Schutzes von Leben und Gesundheit bei allen staatlichen Entscheidungen gehört (Art. 1 Abs. 3 GG)⁹⁰, besonderes Gewicht. In Anbetracht der evidenten rechtsstaatlichen Defizite im Strahlenschutzrecht ist deshalb von einer strikt am grundrechtlichen Schutzanspruch von Leben und Gesundheit orientierten Auslegung der Strahlenschutzverordnung auszugehen und ebenso strikt am Geltungsanspruch des Art. 1 Abs. 3 GG festzuhalten, auch wenn sich dies in Anbetracht der Metamorphose des demokratischen Rechtsstaats zum technokratischen Atomstaat augenscheinlich nicht mehr von selbst versteht.

IV. Schlußbetrachtung

Die notwendige immanente Kritik an der Entscheidung des OVG Lüneburg, die von ihrer Begründungslogik her im Ergebnis den Grundrechtsschutz des Bürgers gegenüber den Atomgefahren im Fall eines Kernkraftunfalls für die in Standortnähe eines anderen Atommeilers lebenden Bewohner umstandslos preisgibt, darf den Blick nicht dafür verstellen, daß der in Anbetracht der mit dieser Technologie verbundenen menscheitsbedrohenden Risiken notwendige völlige Ausstieg aus der Kernenergie von den juristischen Voraussetzungen her ohne Schwierigkeiten, erforderlichenfalls durch entsprechende Gesetzesänderung realisiert werden kann. Wegen der Priorität des grundrechtlichen Schutzanspruchs jedermanns auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG)⁹¹ muß, sofern man von der Gefährlichkeit der Kernenergienutzung ausgeht⁹², der aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG abgeleitete rechtliche Bestandsschutz für Kernanlagen hintanstellen⁹³.

Die Notwendigkeit, die Energieversorgung im Interesse der Zukunft der Menschheit auf eine völlig neue Grundlage zu stellen und den Ausstieg aus der Kernenergie umgehend einzuleiten, läßt sich mit der bereits von Albert Einstein formulierten Einsicht untermauern, daß »die entfesselte Gewalt des Atoms ... alles verändert (hat), nur unsere Denkweise nicht, und so gleiten wir auf eine Katastrophe zu, die die Welt noch nicht gesehen hat«⁹⁴. Es gilt deshalb, das Bewußtsein für den verharmlosenden Umgang mit dem in der friedlichen Nutzung der Kernenergie angelegten ungeheuren Zerstörungspotential zu schärfen, wie es z. B. in der gefahr-

89 Wie es sich z. B. in der Formel von »der Besonderheit des Regelungsgegenstandes« ausdrückt BVerfGE 49, S. 138.

90 BVerfGE 39, 1 ff., 41 f. (§ 218) und BVerfGE 46, S. 160 ff., 164 (Schleyer).

91 Vgl. BVerfGE 39, S. 1 ff. (§ 218).

92 Vgl. hierzu auch das Nachwort in: K. M. Meyer-Abich, B. Schefold, Die Grenzen der Atomwirtschaft, 4. Aufl. 1986, S. 213 ff., in dem eindrucksvoll sowohl die technischen als auch die sozialen Risiken der Nutzung der Kernenergie resümiert werden.

93 Vgl. hierzu D. Sterzel, Ist ein Ausstieg aus der Kernenergie möglich?, in V. Knigge, Hrsg., Fragen nach Tschernobyl, 1987; A. Roßnagel, Zum rechtlichen und wirtschaftlichen Bestandsschutz von Atomkraftwerken, JZ 1986, S. 716 ff.; K. Lange, Rechtliche Aspekte eines »Ausstiegs aus der Kernenergie«, NJW 1986, S. 2459 ff. Ablehnend gegenüber einer solchen Möglichkeit H. Wagner, Ausstieg aus der Kernenergie durch Verwaltungsakt, DÖV 1987, S. 524 ff.

94 Zitiert nach BT-Drs. 10/1913 S. 4.

verdrängenden Verwendung des Begriffs »zumutbares Restrisiko« zum Ausdruck kommt. Nimmt man den vom Bundesverfassungsgericht angelegten Maßstab »praktischer Vernunft« im Umgang mit der Kernenergie⁹⁵ ernst, dann zwingt uns der durch Tschernobyl ausgelöste Erfahrungsschock, gesamtgesellschaftlich einen produktiven Lernprozeß zu organisieren und praktische Konsequenzen im Umgang mit der Kernenergie zu ziehen. Hilfreich könnte hierfür die Rückbesinnung auf das hohe juristische Problembewußtsein sein, das eine der frühesten atomrechtlichen Gerichtsentscheidungen ausgezeichnet hat. In seinem ersten Whyl-Urteil v. 14. 3. 1977, das später aufgehoben wurde⁹⁶, hatte das Verwaltungsgericht Freiburg noch folgende Interpretationsrichtlinie für die Anwendung des Atomgesetzes für unabdingbar gehalten⁹⁷:

»Der Einwand, daß die Wahrscheinlichkeit eines Unfalls, der durch das Bersten eines Druckgefäßes ausgelöst wird, im Vergleich zu sonstigen Risiken, die allgemein von der Gesellschaft akzeptiert würden, vernachlässigbar gering sei ... überzeugt die Kammer nicht. Sie hat erhebliche Zweifel, ob sich die Gesellschaft für die Akzeptanz vieler bestehender Risiken frei entschieden hat oder sie nur deshalb heute noch in Kauf nimmt, weil das »Rad nicht mehr zurückgedreht« werden kann. Es erscheint ihr auch bedenklich, aus der – nicht mehr ernsthaft hinterfragten – Inkaufnahme bestehender Risiken ... den Schluß zu ziehen, daß die Gesellschaft ein weiteres zusätzliches Risiko, nämlich die Möglichkeit des Berstunfalls, hinzunehmen bereit ist. Dies gilt um so mehr, als eben die zu befürchtenden Schadensfolgen gerade einer solchen Katastrophe derartig einmalig und ungeheuer sind, daß sie sich jedem Vergleich entziehen ... Dem Atomgesetz sind jedenfalls keinerlei Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, daß ein Bersten des Druckbehälters in den Bereich des zugemuteten Restrisikos gehört. Im Gegenteil ... gebietet der Vorrang des Schutzzwecks, diesem Risiko bei der Auslegung Rechnung zu tragen.«

Die Hoffnung darf nicht aufgegeben werden, daß die Menschheit sich in einem in Anbetracht gewaltiger und zugleich gewaltvoller ökonomischer Interessen notwendiger Weise konfliktreichen Lernprozeß doch noch in die Lage versetzt, von ihrer Vernunftfähigkeit einen Gebrauch zu machen, der das Überleben der Gattung sicherstellt. In Anbetracht der hohen Wahrscheinlichkeit, daß die durch menschliche Allmachtsphantasie und Technik freigesetzten Zerstörungspotentiale der »friedlichen« Nutzung der Kernenergie dauerhaft nicht beherrschbar sein werden, gilt es, den in der Verfassung des Grundgesetzes angelegten Verpflichtungsanspruch gegenüber kommenden Generationen ernst zu nehmen und ihn in seinen Voraussetzungen bereits in der Gegenwart erfüllbar zu machen. Das heißt, auf die Freisetzung von Naturkräften durch menschliche Technik bewußt zu verzichten, die für die Existenzweise der Menschen zu irreversiblen Schäden führen kann. Gegenüber einem derartigen Zukunftsanspruch der Verfassung, wie er als allgemeiner Gedanke in Artikel 28 S. 2 der französischen Revolutionsverfassung von 1793 anklingt (»Eine Generation kann ihren Gesetzen nicht die künftigen Generationen unterwerfen«⁹⁸), erweist sich freilich Justitia in Gestalt der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zum Atomrecht bisher noch blind, wenn dieses Gericht z. B. im Mülheim-Kärlich-Fall befindet, das ihm nicht obliegt, darüber zu urteilen, »ob eine Technik, die keine Fehler erlaubt, ohne daß außerordentliche Risiken auch für künftige Generationen entstehen, überhaupt verantwortet werden kann ...«⁹⁹

⁹⁵ BVerfGE 49, S. 143.

⁹⁶ Vgl. VGH Mannheim NVwZ 1983, S. 46 ff. und BVwG NVwZ 1986, S. 208 ff. Das Verfahren von der ersten Teilgenehmigung (21. 1. 1975) bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (19. 12. 1985) dauerte immerhin 10 Jahre.

⁹⁷ NJW 1977, S. 1648 f.

⁹⁸ Franz, Staatsverfassungen, 3. Aufl., 1975, S. 372 ff., 379. – Zu den Versuchen, eine ökologische Verfassungstheorie zu konzipieren, vgl. T. Blanke, Recht, System und Moral – Vorüberlegungen zu einer ökologischen Verfassungstheorie, in FS für Richard Schmid, 1985, S. 395 ff.

⁹⁹ BVerfGE 53, S. 56.