

Klaus Bosselmann

Grundrechtsschutz und Reform des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens

Eine Zwischenbilanz

1. Einleitung

Bei der Vielzahl und der dauernden Publizität gerichtlicher Umweltschutzverfahren fällt kaum auf, daß vor Gericht längst nicht alles zur Sprache kommt, was an sich entscheidungserheblich sein müßte. Die Richter sind vollauf damit beschäftigt, die jeweils vorgelegten wissenschaftlichen Studien und Gefälligkeitsgutachten zu verstehen, zu gewichten und dann einer Seite – meist dem Anlagenbetreiber – Recht zu geben. Da bleibt kaum Zeit zum Nachdenken darüber, wie groß das Gefährdungspotential eigentlich sein darf und welche Belastungen der Umwelt zugemutet werden können, damit die Gesellschaft ihre Produktions- und Energieprobleme lösen kann. Wesentliches bleibt vom Gericht – immerhin zuständig für den Grundrechtsschutz – ausgespart, wenn es über die Rechtmäßigkeit einer Anlagengenehmigung entscheidet. Über die Gründe ließe sich vielfältig spekulieren. Sie sollen hier nicht interessieren. Bemerkenswert ist nur, daß auch der verbleibende Rest an entscheidungserheblichen Fragen in den letzten Jahren kleiner geworden ist. Der Rechtsschutz gegen umweltschädigende Großvorhaben unterliegt deutlich einem Auszehrungsprozeß. Dies hat Reiner Geulen in der KJ 80, S. 170 ff. anhand vieler Beispiele aus der Rechtsprechung belegt. An seine Rechtsprechungsanalyse will der folgende Beitrag in gewissem Umfang anknüpfen, indem er der Frage nachgeht, unter welchen Bedingungen sich der Grundrechtsschutz voraussichtlich weiterentwickeln wird.

Zu den Bedingungen des gerichtlichen Grundrechtsschutzes gehören Vorgaben durch die bisherige Rechtsprechung, durch den Gesetzgeber und durch die rechtswissenschaftliche Literatur. Lobbyisten und Rechtswissenschaftler widmen sich seit einiger Zeit verstärkt dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren. Große Teile des Verfahrensrechts stehen zur Disposition. Die Zeichen stehen auf Reform.

Nun dringt in das öffentliche Bewußtsein wohl immer mehr, daß die Gleichung Reform = Fortschritt nicht mehr stimmt. Zehn Jahre »Reform«-politik der sozial-liberalen Koalition haben die Begriffe verändert. Konnte zu Beginn der siebziger Jahre Reform noch als ein Stück gesellschaftlicher Emanzipation begriffen werden (»mehr Demokratie wagen«), so ist mit dem Ausbleiben dieser Reformen die Skepsis gegenüber den Regierenden gewachsen, und heute hat Reform, wie es scheint, einen anderen Inhalt bekommen. In der gegenwärtigen restaurativen Phase sind Reformen ein Mittel zur Sicherung geworden. Veränderungen dienen der Stabilisierung des Status quo, Fortschritt ist nicht mehr gefragt. Wer heute die Möglichkeit gesellschaftlichen Fortschritts offenhalten will, der muß vor allem bewahren, erhalten, konservieren. Und Grundrechtsverwirklichung heißt nicht mehr Ausbau

von Freiheit und Demokratie, sondern Schutz vor Einschränkung bestehender Freiheitsrechte.

Grundrechtsschutz und Reform stehen zu Beginn der achtziger Jahre in einem Spannungsverhältnis zueinander. Seit der »neue« Reformgeist Einschränkungen der politischen Betätigungsfreiheit hervorgebracht hat, empfiehlt es sich, vor Reformen auf der Hut zu sein. Dies gilt nun ganz gewiß für einen so hochpolitischen Bereich wie den des Atomrechts. Hier findet seit etwa 5 Jahren eine lebhafte Diskussion um die Vereinfachung und Beschleunigung des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens statt. Sie wird geführt von Juristen, die – mehr oder weniger im Banne formal-positivistischer Rechtsauffassung stehend – in dem sicherer Bewußtsein leben, zum gesellschaftlichen Fortschritt beizutragen, wenn sie für die Durchforstung von Paragraphenwäldern und für Verfahrensvereinfachung eintreten, zumal wenn es um die Lösung gesellschaftlicher Hauptprobleme wie der Energiesicherung geht. Bei der großen Popularität dieser Ziele geht allerdings leicht die Aufmerksamkeit dafür verloren, daß der Regelungsgegenstand – Schutz vor atomaren Gefahren und Risiken – ein ganz spezieller ist, der möglicherweise gerade nicht – zumindest zum jetzigen Zeitpunkt – eine Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung zuläßt. So verwundert es nicht, daß nahezu jeder mit dem Atomrecht befaßte Richter, Behördenvertreter, Lobbyist oder Rechtswissenschaftler seinen Beitrag zur Reform leisten möchte und dabei vornehmlich die Effizienz des Genehmigungsverfahrens im Auge hat, weniger dagegen die Sorge um die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien. Die allseits festzustellende Reformfreudigkeit – unter Juristen noch immer Ausweis von Originalität und Fortschrittsdenken – läßt dementsprechend die wenigen prinzipiellen Gegner einer Verfahrensbeschleunigung als verantwortungslos handelnde Ignoranten, wenn nicht Fortschrittsverweigerer erscheinen. Diesen Verweigerern, allerdings nicht nur ihnen, ist der folgende Beitrag gewidmet. In einer Zeit, die immer noch geprägt ist von ungebrochener Wachstumsideologie und der Vorstellung, daß jede auf Erhaltung des ökonomischen Status quo zielende Reform ihre Legitimität gleichsam in sich trage, kommt es darauf an, den Ideologiecharakter solcher Reformen zu erkennen und auf die mit ihnen verbundenen Risiken hinzuweisen. Für die beabsichtigte Reform des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens kann dies nach dem jetzigen Diskussionsstand nur heißen, zum Schutz der Grundrechte aufzurufen.

Auffälligerweise ist der Zusammenhang zwischen atomaren Gefahren und den Grundrechten auf Leben und körperliche Unversehrtheit, auf Freiheit von Angst und auf menschenwürdige Umwelt bisher kaum untersucht worden¹ – sicher auch ein Zeichen für das geringe Engagement der Kernkraftgegner in der Rechtswissenschaft. Daher kann von der Gegenseite immer wieder unwidersprochen behauptet werden, daß die Wahrung der Grundrechte Vorrang habe vor dem Ausbau der Kernenergie. Die Frage ist nur, welche Relevanz den Grundrechten für das atomrechtliche Genehmigungsverfahren zugemessen wird. Diese Relevanz zu betonen, gerade auch im Hinblick auf die Reform, ist zur zentralen Aufgabe für diejenigen geworden, die an sich »Besseres« zu tun hätten als Bestehendes zu verteidigen. Da aber zu erwarten ist, daß der individuelle Grundrechtsschutz das beherrschende Thema der weiteren rechtspolitischen Auseinandersetzung sein wird, bleibt den Kritikern nur die passive Rolle des Mahners. Auf das Defizit an Grundrechtsschutz in der Auseinandersetzung um die weitere Behandlung der Kernenergie hinzuweisen, ist Ziel der folgenden Ausführungen. Inhaltlich geht es dabei weniger um erschöpfende Darstellung als um das Nachzeichnen der Schwerpunkte und Tendenzen.

¹ S. dazu Roßnagel, *Grundrechte und Kernkraftwerke*, 1979, S. 35 f. und S. 42 ff.

Die Reformdiskussion ist nicht neu. Schon 1975 hat die Bundesregierung die Notwendigkeit einer Reform betont und dazu festgestellt, daß die Reforminhalte »nach den rechtsstaatlichen Regeln der parlamentarischen Demokratie entschieden werden« müssen – eine Selbstverständlichkeit, deren Hervorhebung wohl nur die Sorge um die weitere Beachtung dieser Regeln ausdrücken sollte. Seither ist positivrechtlich noch nicht viel geschehen. Das Atomgesetz geht auch in der Fassung vom 31. Oktober 1976 – nach vier Novellierungen und mehreren neuen Verordnungsermächtigungen – nicht den entscheidenden Schritt, läßt insbesondere § 7 AtomG unberührt und hält verschiedene Wege zur Weiterentwicklung des Genehmigungsrechtes offen. Daß trotz allseits betonter Notwendigkeit zur Beschleunigung des Verfahrens nichts Entscheidendes bisher unternommen wurde, ist iadessen weniger mit der Schwierigkeit der Rechtsmaterie als mit der besonderen politischen Brisanz des Problems zu erklären.

Es gehört mit zu dieser Brisanz, daß parallel zu dem Wunsch nach Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung die Grundrechtsrelevanz des Verfahrensrechts entdeckt wurde. Hier tut sich ein Zielkonflikt zwischen Effizienz und Grundrechtsverwirklichung auf, der bis heute nicht gelöst wurde.

Als ein Ergebnis der neueren Grundrechtsinterpretation ist – vor allem durch Häberle³ – die Funktion des Verfahrensrechts als Teil der Grundrechtsverwirklichung herausgearbeitet worden. So ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit einiger Zeit die Tendenz spürbar, auch aus einzelnen Grundrechten Maßstäbe für die verfassungskonforme Ausgestaltung des Verfahrensrechts zu gewinnen⁴. Und in dem Mülheim-Kärlich-Beschluß vom 20. Dezember 1979 hat das Bundesverfassungsgericht den Einfluß des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit auf das atomrechtliche Genehmigungsverfahren anerkannt⁵. Obwohl gerade dieser Beschluß in bedenklicher Weise den Grundrechtsschutz verkürzt, indem er feststellt, daß im einsweislichen Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO die Verletzung von Vorschriften über die Beteiligung Dritter keine Grundrechtsverletzung bedeute⁶, ist er doch ein wichtiger Markstein auf dem Weg zu einem grundrechtsverwirklichenden Verfahrensrecht. Künftig dürfte kein Gesetzgeber und kein Gericht mehr daran vorbeigehen können, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren dem wirksamen Rechtsschutz der Bürger dient und nicht, wie noch vor kurzer Zeit von einigen Obergerichten entschieden⁷, lediglich dem Informationsinteresse der Verwaltung⁸. Der Grundrechtsschutz in den Beteiligungsrechten scheint – mit der vom Bundesverfassungsgericht im Mülheim-Kärlich-Beschluß gemachten Einschränkung – damit (vorläufig) gesichert.

² BT-Drucks. 7/3871, S. 10.

³ Vgl. VVDSR 30 [1972], S. 43 [86 ff., 121 ff.]; derselbe, Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1978, S. 677 ff.

⁴ Zu Art. 14 GG BVerfGE 24, 367 [401]; 35, 348 [361]; 37, 132 [141, 148]; 45, 297 [322, 333]; 46, 325 [334]; 49, 220 [225]; 51, 150; zu Art. 12 GG BVerfGE 39, 276 [294]; 44, 105 [119 ff.]; 45, 422 [430 ff.]; 48, 292 [297 f.]; 50, 16 [30]; zu Art. 2 Abs. 2 GG BVerfGE 51, 324.

⁵ – 1 BvR 385/77 – = DOV 80, 299 [302].

⁶ S. dazu die abweichende Meinung der Richter Simon und Heußner, DÖV 80, 303 ff.

⁷ Vgl. Mülheim-Kärlich-Beschluß des OVG Koblenz, DVBl. 77, 730; ferner OVG Koblenz GewerArch. 77, 133 [135]; Bayer. VGH GewerArch. 75, 61 [63] und DVBl. 79, 673 [677] jeweils unter Bezugnahme auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das – freilich nur für den Bereich des Wasserrechts – nachbarschützende Funktionen von Beteiligungsrechten ablehnte, vgl. BVerwGE 47, 58 [63 ff.].

⁸ Vgl. dazu Blümel und Kimminich, 5. Deutsches Atomrechts-Symposium, 1976, S. 223 [227 ff.] und 263 [266 ff.]; Redeker in der Festgabe zum 25jährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts, 1978, S. 511 [510]; Breuer NJW 78, 1558 [1564]; OVG Lüneburg DVBl. 77, 347 [348].

Wie die Reform mit ihrer Rationalisierungsabsicht auf diese neuere Grundrechtsentwicklung reagiert, ist eine spannende Frage, oder besser: hätte eine spannende Frage werden können. Denn die »Lösung« des Konflikts zwischen Effizienz und Grundrechtsschutz bahnte sich schon an, noch ehe die Reformer dazu umfassend Stellung genommen hatten. Der Wink kommt vom Bundesverfassungsgericht in Gestalt seiner Richter Simon und Heußner, die in ihrer abweichenden Meinung zum Mülheim-Kärlich-Beschluß die »gewichtigen zusätzlichen Vorteile« der grundrechtsschützenden Bedeutung der Verfahrensbeteiligung hervorheben: »Sie ist Voraussetzung für die unerlässliche Akzeptanz atomrechtlicher Entscheidungen durch die Bevölkerung und ermöglicht darüber hinaus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, den Schwerpunkt ihrer Nachprüfung von der schwierigen Beurteilung technischer und naturwissenschaftlicher Streitfragen mehr auf eine Verhaltens- und Verfahrenskontrolle der eigentlichen Entscheidungsträger zu verlagern . . .«.⁹ Grünes Licht also für die vielzitierte »Auflockerung der richterlichen Kontrolldichte«. Die Verlagerung der Kontrolle von der Judikative zur Exekutive ist denn auch der Generalhennet, auf dem sich die Vorschläge zur Beschleunigung und Vereinfachung des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens bewegen. Auf die Formel »vorsichtige Zurückdrängung der Kontrolldichte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit« lässt sich auch das Ergebnis der Reformüberlegungen bringen, die als zentrales Thema des 6. Deutschen Verwaltungsrichtertages von etwa 200 Verwaltungsrichtern am 7.–9. Mai 1980 in Kassel diskutiert wurden¹⁰. In ihrer großen Mehrheit waren sich die dort Versammelten darin einig, daß die viel beklagte Überforderung der Verwaltungsgerichte gerade in Atomprozessen dazu nötige, das Hauptgewicht der Kontrolle vom Gerichtsverfahren auf das Verwaltungsverfahren zu verlagern. Die Lösung zeichnet sich ab. Sie ist ebenso faszinierend wie trügerisch: faszinierend, weil die grundrechtsverwirklichen Auskleidung des Genehmigungsverfahrens durch Einspruchs- und Widerspruchsrechte, durch Erörterungstermine und Anhörungsverfahren ein Mehr an Rechtsschutz intendiert; trügerisch, weil eben dieses Mehr im anschließenden Gerichtsverfahren wieder abgezogen wird, wo es im wesentlichen nur noch um die Kontrolle der Einhaltung von Verfahrensregeln gehen soll. Nun wäre diese Entwicklung nicht besorgniserregend, wenn jedenfalls im Ergebnis der Grundrechtsschutz realisiert würde. Aus der Sicht rechtsschutzsuchender Betroffener mag es von untergeordneter Bedeutung sein, ob sie ihre Rechte im Verwaltungsverfahren oder vor Gericht geltend machen können. Entscheidend ist schließlich, ob es eine unabhängige Kontrollinstanz gibt und wer darüber befindet, wie gefahrenträchtig das zu genehmigende Kernkraftwerk betrieben werden darf. Es kommt also darauf an, die Reformvorschläge daraufhin auszuloten, ob und in welchem Maße sie den Grundrechtsschutz sicherstellen.

Der Blick auf die bisher vorliegenden Publikationen zeigt recht eindrucksvoll die Geschlossenheit der staatlichen Stellen, der Energieversorgungsunternehmen und der Rechtswissenschaft darin, das Genehmigungsverfahren künftig effektiver und schneller zu gestalten¹¹. Es gibt Unterschiede in der Beurteilung der Notwendigkeit

⁹ EuGRZ 80, 68 (71).

¹⁰ S. dazu den Bericht von F. K. Fromme in der FAZ vom 10. Mai 1980 und das Thesenpapier von Sellner, Kontrolle immissionsrechtlicher und atomrechtlicher Entscheidungen im Verwaltungsprozeß, zum Verwaltungsrichtertag.

¹¹ Zu nennen – weil oft zitiert bzw. Überblicke gebend – sind besonders: die von Lukes herausgegebene Schriftenreihe »Recht-Technik-Wirtschaft« über die regelmäßig stattfindenden Deutschen Atomrechts-Symposien (enthalten Referate und Diskussionsbeiträge von Wissenschaftlern, Beamten und Industrievertretern), dazu der Bericht von Backherms über das 6. Atomrechts-Symposium, DVBl. 80, 1571.; Lukes/Vollmer/Mahlmann, Grundprobleme zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1974; ferner Ossenbühl, DVBl. 78, 1; Listl DVBl. 78, 10; Blümel DVBl. 77, 301; Lecheler ZRP 77, 241; Wagner/Nobbe NJW 78, 1028; Bender NJW 79, 1425.

rechtsstaatlicher Garantien, aber die Vorschläge zielen doch allesamt auf ein rationelleres Verfahren. Diese Einmütigkeit ist nicht verwunderlich angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre, die den Schluß zulassen, daß die Dauer der einzelnen Genehmigungsverfahren im deutlichen Gegensatz zum vorrangigen Ausbau der Kernenergie steht.

393

Im einzelnen gehen die Reformer von folgenden Annahmen und Erfahrungen aus:

- Die Option für Kernenergie ist unverzichtbar. Die steigende Gefahr einer weltweiten Energieverknappung, die internationale Wettbewerbsfähigkeit (nicht zuletzt beim Export von Kernenergianlagen) und der relativ günstige Kostenfaktor lassen den Ausbau der Kernkrafttechnologie dringender denn je erscheinen¹².
- Die Vielzahl der z. Zt. erforderlichen Bau- und Betriebsgenehmigungen – die Praxis geht von 20–30 öffentlich-rechtlichen Erlaubnissen bzw. Genehmigungen aus¹³ –, die zunehmende Dauer des behördlichen Verfahrens und besonders die sich regelmäßig anschließenden Gerichtsverfahren verzögern den beschleunigten Ausbau der Kernenergie. Der Satz: »Die Genehmigung von Kernkraftwerken bedarf der gerichtlichen Bestätigung« gilt als empirisch gewonnene Norm¹⁴. Eine Verfahrensdauer von 8 Jahren ist keine Seltenheit.
- Die (ohnehin chronische) Überlastung der Verwaltungsgerichte nimmt zu. Viele Kammern und Senate sind auf Jahre hinaus mit Atomverfahren ausgelastet; die Prozeßlawine hat erst jetzt das Bundesverwaltungsgericht erreicht¹⁵. Mit dieser zeitlichen Belastung ist die – behauptete – qualitative Überforderung der Gerichte verbunden. Die Richter gelten als dem Sachverstand der Fachleute oft hilflos ausgeliefert und zu einer Beurteilung aller technischen Fragen kaum in der Lage¹⁶.
- Die mit der Kernenergie zusammenhängenden Fragen geraten zunehmend in die öffentliche Auseinandersetzung, was nicht zuletzt bedingt ist durch das Fehlen klarer Regelungen, die den Ablauf der Verfahren reibungsloser hätten gestalten können. Die »Thematisierung des Atomstaates«¹⁷ hat auch vor den Gerichten nicht Halt machen gemacht. Obgleich vielfach einander widersprechend haben die Gerichte in den vergangenen Jahren doch auch Markierungspunkte gesetzt, die zu einer umfassenden Thematisierung führen könnten.

Dieser Aspekt soll noch etwas näher beleuchtet werden. Seit im Jahre 1962 das erste mit Atomanlagen befaßte Gericht, das Verwaltungsgericht Aachen, hervorgehoben hat, daß der in § 1 Nr. 2 AtomG verankerte Schutzgedanke Vorrang habe vor den

¹² Diese – ideologisch bestimmte – Fehleinschätzung ist so verbreitet, daß sie nicht mehr belegt werden soll. Hinzuweisen ist nur auf die zahlreichen Äußerungen von Regierungs- und Parteivertretern. Speziell zur „immer größeren Bedeutung der Zusammenarbeit in den Ländern der Dritten Welt auch im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie“ – vgl. Staatssekretär Lautenschläger im Bulletin der Bundesregierung Nr. 22 S. 183 f. vom 29. Februar 1980. Bezeichnend auch die Äußerung des Präsidenten der Deutschen Bank Guts im Spiegel Nr. 11 vom 10. März 1980, S. 24 (25), der die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von der »verstärkten Entwicklung eigener Energiequellen« – gemeint ist Kernenergie – abhängt macht.

¹³ Vgl. Lukes/Vollmer/Mahlmann, a. a. O. S. 18.

¹⁴ Ossenbühl, DVBl. 78, 1; er spricht auch von einer »Verformung des Rechtsstaates in den Justizstaat« (a. a. O., S. 2).

¹⁵ Dort waren im Mai 1980 Verfahren gegen die Kernkraftwerke Stade, Geesthacht/Krümmel, Wyhl und Mülheim/Kärlich anhängig.

¹⁶ Vgl. Ossenbühl, a. a. O., S. 15 ff.; Bender, NJW 79, 1431; Wagner, DÖV 79, 708 ff.; anderer Ansicht Roth-Stielow, DÖV 79, 167 f.; vgl. auch die Zeitschrift Diagnosen Februar 1980, S. 50 f.

¹⁷ Hinz, Der Atomstaat vor Gericht, in: Hallerbach (Hrsg.) Die atomare Gesellschaft, 1978, S. 115, 137.

»starken privaten und öffentlichen Interessen an der Erforschung, Entwicklung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken«¹⁸, sind die Anforderungen an den Schutz vor Gefahren und Risiken durch verschiedene Urteile konkretisiert und verschärft worden. Hervorzuheben sind etwa das Würgassen-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. März 1972¹⁹, das den Vorrang des Schutzgedankens vor dem Förderungszweck höchstrichterlich bestätigte, der Brokdorf-Beschluß des OVG Lüneburg vom 17. Oktober 1977²⁰, der eine umfassende Erörterung der möglichen Gefahren und Risiken enthält, das Wyhl-Urteil des VG Freiburg vom 14. März 1977²¹, das für den Berstschutz den völligen Risikoausschluß forderte und auch das Voerde-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Februar 1978²², das für den Immissionsschutzbereich die völlige gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidungsgrundlagen sowie die Notwendigkeit eines vorbeugenden Immissionsschutzes betonte. Freilich steht solchen Urteilen, die den Weg zu einer umfassenden Thematisierung ebnete könnten, eine andere restriktive Tendenz gegenüber, die Geulen in seinem Beitrag beschrieben hat²³. Um die Liste der dort aufgeführten Fälle nur um drei aktuelle Beispiele zu verlängern: in seinem Brokdorf-Beschluß vom 17. März 1980 hat das VG Schleswig entschieden²⁴, daß der Entsorgungsnachweis keine Genehmigungsvoraussetzung im Sinne des § 7 Abs. 2 AtomG sei und die Ungewißheit der Entsorgungssituation zu Lasten des Gesetzgebers und der Regierung gehe, nicht aber den Betreiber der Anlage treffen dürfe. Das bedeutet die Umkehr der bisher im Atomrecht geltenden Regel, nach der Zweifel an der Gefahrenlosigkeit der Anlage zu Lasten des Betreibers gehen. Am 30. April 1980 hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Revisionsverfahren gegen das Atomkraftwerk Grafenrheinfeld das Armenrecht des Klägers mit der Begründung abgelehnt, daß es zu einer formgerechten Revisionsbegründung nicht genüge, das Berufungsurteil umfassend anzugreifen²⁵. Bereits unsubstantiiert ist danach ein Revisionsvortrag, der das vorinstanzliche Urteil mit den weltweit gemachten Erfahrungen über die Gefährlichkeit der Atomenergie und der daraus folgenden Fehlinterpretation des Begriffs »Restrisiko« angreift. Auf diese Weise wird sich das höchste deutsche Gericht den entscheidenden Fragen des Genehmigungsverfahrens erfolgreich verschließen können. Vorläufiger Höhepunkt ist allerdings die Begründung zu einem Urteil des VG Schleswig, das die Wiederinbetriebnahme des Atomkraftwerks Brunsbüttel ermöglichte. Darin heißt es, das Gericht habe feststellen müssen, daß Klagen und Aussetzungsanträge bezüglich kerntechnischer Anlagen mit einer Flut von unsachlichen und polemischen Äußerungen verbunden seien. Es sei deshalb hinsicht abzuwegen, ob solche rechtlichen Schritte »rechtsmissbräuchlich und damit unzulässig« seien. Insbesondere müsse geprüft werden, »ob sich die Kläger und Antragsteller nicht in Wirklichkeit unter Hervorhebung der subjektiven Betroffenheit gegen die friedliche Nutzung der Kernenergie im allgemeinen wenden«²⁶.

Trotz dieser restriktiven Tendenz in der Rechtsprechung dürfte für die Motivationslage der Reformer der beherrschende Eindruck der folgende sein: Regelmäßig müssen die Gerichte ein atomrechtliches Genehmigungsverfahren zu Ende führen; dabei

¹⁸ Zitiert nach Hinz, a. a. O., S. 115.

¹⁹ – II C 49.70 – = DVBl. 72, 678.

²⁰ – VII OVG B 22/77 – = DVBl. 77, 340.

²¹ – VS II 27/75 – = NJW 77, 1643.

²² – I C 102.76 – BVerwGE 55, 250.

²³ Geulen KJ 80, 170 – 175.

²⁴ ET 80, 305.

²⁵ Beschuß des 7. Senats – 7 C 88.79 –.

²⁶ Zitiert nach Kicler Nachrichten vom 21. 8. 80.

finden sie sich stets in der unkonventionellen Position, über den (Grundrechts-) Schutz Dritter zu entscheiden²⁷; die uneinheitliche Bewertung des Individualschutzes und die unterschiedlichen Ansichten zur Intensität richterlicher Überprüfung könnten die weitere Entwicklung unkontrolliert werden lassen; es droht die Gefahr einer Thematisierung des Atomstaates; sie muß im Interesse der Energiesicherung durch gesetzgeberische und interpretative Vorgaben verhindert werden²⁸.

395

Diese Rahmenbedingungen machen es verständlich, daß die Reformen in ihrer Gesamtendenz eine Kompetenzverschiebung von der Judikative zur Exekutive bewirken sollen und die zentralen Fragen vom Normgeber entschieden werden sollen. Daß dabei die Beteiligung und der Rechtsschutz der Betroffenen auf dem Spiel stehen, kann nach der geschilderten Ausgangssituation immerhin vermutet werden. Dies wird im einzelnen noch zu belegen sein.

III. Reforminhalte

Die bisherigen Reformbemühungen lassen sich strukturell danach unterscheiden, ob sie die Konkretisierung und Ergänzung von Vorschriften des Atomgesetzes betreffen (dazu unter 1.) oder ob sie auf die Neueinführung bzw. Änderung des administrativen Genehmigungsverfahrens insgesamt gerichtet sind (dazu unter 2.).

1. In dem Bemühen die gerichtliche Kontrolldichte zugunsten größerer Entscheidungskompetenz der Genehmigungsbehörden aufzulockern, wird verschiedentlich die größere Verfahrensnähe der Verwaltung und die Andersartigkeit von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren betont. Dabei versuchen namentlich Ule²⁹ und Schmitt-Glaeser³⁰ in einem Vergleich mit der Entscheidungsstruktur der Indizierung von jugendgefährdenden Schriften den Behörden Beurteilungsspielräume zuzugestehen, bei denen das Gericht in Grenzfällen die Behördenentscheidung hinzunehmen habe³¹. Von anderen wird der Charakter einer Prognoseentscheidung der Gefahren- und Sicherheitsüberprüfung zum Beleg dafür genommen, daß den Behörden ein gerichtlich zu respektierender »Einschätzungsspielraum« bleiben müsse³². Feuchte³³ und Rengeling³⁴ gehen den gleichen Weg, indem sie Kernkraftgenehmigungsentscheidungen als eine Variante sogenannter Planungsentscheidungen ansehen, bei denen nach herrschender Meinung wegen der gesetzlich vorgegebenen Planungskompetenz der Exekutive die gerichtliche Kontrolle beschränkt ist³⁵.

Derartige Begrenzungsversuche unterliegen dem grundsätzlichen Einwand, daß es eine Dogmatik zur Anerkennung nicht überprüfbarer Entscheidungsspielräume im Allgemeinen Verwaltungsrecht bisher nicht gibt und daher nicht einfach nach Opportunität verfahren werden darf (Gewaltentrennung). Die insoweit restriktive Rechtsprechungspraxis des Bundesverwaltungsgerichts³⁶ zielt im Gegenteil auf die gerichtliche Überprüfbarkeit der Verwaltungsentscheidungen immer dann, wenn

27 Atomprozesse, in denen ein Betreiber gegen die Versagung der Genehmigung klagt, hat es bisher kaum gegeben.

28 Befürchtungen in dieser Richtung wurden schon 1974 auf dem 3. Deutschen Atomrechts-Symposium geäußert; vgl. Fischerhof und Blümel in Lukes (Hrsg.), Schriftenreihe Band 7, S. 19 ff. bzw. 33 f.

29 Vgl. Ule, Bundesimmissionsschutzgesetz Kommentar, 1977, § 3 Rdnr. 17 ff.; derselbe, Wirtschaft und Verwaltung 77, 80 ff.

30 Schmitt-Glaeser, Der Landkreis 76, 242, 246 ff.

31 Vgl. auch Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht Kommentar, 1979, § 3 Rdnr. 6.

32 Ossenbühl, DVBl. 76, 463 ff. und DVBl. 78, 1, 5 f. mit Hinweisen auf so interpretierbare Gerichtsentscheidungen.

33 Feuchte, Die Verwaltung 77, 291 ff.

34 Rengeling JZ 77, 542, 546.

35 Vgl. BVerwGE 34, 301; 45, 309; M. Schröder, DÖV 75, 308 ff.

36 Vgl. z. B. BVerwGE 24, 23 [32 f.]; 55, 250 (253).

nicht ausnahmsweise zwingende Gründe – fehlende Wiederholbarkeit u. ä. – dagegen sprechen. Es könnte sonst nämlich nicht ausgeschlossen werden, daß sich die Behörde mit Hinweis auf die Besonderheit der Entscheidung der Gerichtskontrolle entzieht. Im übrigen ließe der Anspruchscharakter der Genehmigungsvorschriften im Atomgesetz (Wenn-Dann-Schema) eine Anerkennung prognostisch oder planungsmäßig begründeter Behördenentscheidungsspielräume wohl kaum zu.

Das hinter den Reformbemühungen stehende Bedauern um die Diskrepanz zwischen regierungsamtlicher Energiepolitik und praktischer Umsetzbarkeit dokumentiert sich allenthalben. Es führt auch zu Vorschlägen, die auf eine Trennung von Planungsentscheidung und Anlagenprüfung zielen. So zum Vorschlag des Standort-Vorbescheides³⁷, der Einführung des Planfeststellungsverfahrens³⁸, aber auch immer wieder zu dem Wunsch nach einer verstärkten Teilnahme des Gesetzgebers am Genehmigungsverfahren, zumal es um Fragen größter politischer Tragweite gehe³⁹. Ob mit dem verstärkten Tätigwerden des Normgebers eine größere demokratische Legitimität verbunden ist, wie immer wieder argumentiert wird, und ob die Schutzinteressen der betroffenen Bevölkerung gewahrt sind, wenn – wie zu erwarten – dadurch die gerichtliche Kontrolle begrenzt wird, kann bezweifelt werden. Jedenfalls ist – soweit ersichtlich – in den Reformvorschlägen ein Hinweis auf die Gefahr eines noch größeren Partizipationsverlustes nirgendwo enthalten.

Ein anderer Bereich der *de lege lata* angestellten Reformüberlegungen ist die Konkretisierung von einzelnen atomgesetzlichen Bestimmungen auf der Ebene von Ausführungsvorschriften. Hier geht es in erster Linie um weitere Kodifizierungen zur Erforderlichkeit der Vorsorge gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG⁴⁰. Nach Ansicht der Bundesregierung sind für die rechtliche Bewertung der erforderlichen Schadensvorsorge Berechnungsmethoden zur Quantifizierung des Restrisikos denkbar⁴¹. Als Grundlage einer Verrechtlichung der Risiken könnte die Ende 1979 vorgelegte »Deutsche Risikostudie« der Gesellschaft für Reaktorsicherheit⁴² dienen. Ohne abschließend bewerten zu wollen, ist aber schon jetzt auf die zahlreichen Unsicherheiten in der bisher bekannten Methodologie und bei den Erfahrungsdaten hinzuweisen (siehe das Schicksal der amerikanischen Rasmussen-Studie, die wegen allzu optimistischer Ausgangsdaten bald wieder zurückgezogen werden mußte; siehe Harrisburg; siehe La Hague etc.). Und schon die vorhandene Normierung der Strahlensbelastung durch die Strahlenschutzverordnung vom 13. Oktober 1976 ist keineswegs ein verlässlicher Maßstab. Im Fall einer – nach den Erfahrungen mit der behördlichen Normumsetzungspraxis nicht überraschenden – schematisierenden Übertragung von normierten Strahlungshöchstdosen erweist sich nämlich die Strahlenschutzverordnung als Bestrahlungserlaubnis⁴³.

Daß bei jeder Normierung technischer Messungen und Erfahrungen Vorsicht und größte Flexibilität geboten ist, zeigt die immer mehr sich durchsetzende wissenschaftliche Erkenntnis, wonach es einen konkretisierbaren Unbedenklichkeitsbereich einfach nicht gibt. Dem vom Bundesverfassungsgericht im Kalkar-Beschluß⁴⁴ geforderten »dynamischen Grundrechtsschutz« könnten übermäßig typisierte Gefahrenstandards durchaus entgegenstehen. Durch Rechtsverordnungen und Ver-

37 Z. B. Thieme, DÖV 76, 296 ff.

38 Vgl. etwa Lecheler, ZRP 77, 241, 244; Lukes/Völlmer, a. a. O., S. 13 ff.

39 Vgl. Lecheler, a. a. O., 245; Blümel, DVBl. 77, 301, 321; Ossenbühl, DVBl. 78, 1, 8; Listl, DVBl. 78, 10 ff.

40 Vgl. dazu jetzt Obenhaus/Kuckuck DVBl. 80, 154 ff.

41 Vgl. die Erklärung im Bulletin der Bundesregierung Nr. 122 S. 1138 vom 11. Oktober 1979.

42 In Kurzfassung erschienen am 15. August 1979.

43 Vgl. Hinz, DuR 76, 248, 258.

44 Vom 8. August 1978 – 2 BvL 8/77 – = DÖV 79, 49.

waltungsvorschriften ist das Problem der Risikoquantifizierung bisher jedenfalls nur verlagert, nicht aber gelöst worden. Ob ein von Lukes⁴⁵ gemachter Vorschlag der Einführung von sog. Unterparlamenten mit gewissen Richtlinienkompetenzen, vergleichbar den EG-Fachausschüssen, einen Lösungsfortschritt bedeuten würde, müßte näher untersucht werden. Immerhin könnte ein solches Fachgremium flexibler auf Veränderungen im Stand von Wissenschaft und Technik reagieren. Im übrigen wäre Hauptproblem hier die Frage der personellen Zusammensetzung. Gerade die Frage der Zusammensetzung letztentscheidender Fachgremien – schon nach geltendem Recht ein zentrales Problem⁴⁶ – wurde aber kaum jemals aufgeworfen. Hält das Desinteresse an dieser Frage an, dann muß befürchtet werden, daß wesentliche materielle Kompetenzen in die Hände derer fallen, die sich wegen ihrer wissenschaftlichen und fachlichen Qualifikation – ausgewiesen durch die Zahl ihrer Veröffentlichungen und den Rang der Institution, für die sie arbeiten – aufdrängen⁴⁷.

2. Auch die Ebene neu einzuführender Verfahrensarten ist durchzogen von dem Bemühen um Entlastung der Gerichte.

a) Administratives Fachgremium

Ein z. Zt. breit diskutierter Vorschlag stammt von Ossenbühl, Bettemann und Papier. Im wesentlichen übereinstimmend streben sie eine Lösung des Gewaltenkonflikts von Exekutive und Judikative, von Politik und Recht dahingehend an, daß schon im administrativen Verfahren ein kontrollfähiges, unabhängiges und unparteiliches Gremium mit gerichtsähnlichen Funktionen eingeschalter wird. Einem solchen Gremium von wissenschaftlich-technischem Sachverständ und juristischen Fachleuten soll dann die technisch-wissenschaftliche Letztentscheidungskompetenz zugesiesen werden⁴⁸. Die gegen ein solches Gremium sich aufdrängende Frage nach der Kontrolle der Kontrolleure wird gemeinhin damit beantwortet, daß Art. 19 Abs. 4 GG keinen Anspruch auf eine zweinstanzliche Tatsachenfeststellung gewähre und die gerichtliche Kontrolle ohne Verletzung des Art. 19 Abs. 4 GG auf Überprüfung des ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs und der richtigen Sachverhaltsermittlung beschränkt werden könne⁴⁹. Wie unter diesen Umständen die Beteiligung des Bürgers (im Gremium?) und ein effektiver Rechtsschutz der Betroffenen sichergestellt werden sollen, bleibt die entscheidende, aber eben offengebliebene Frage. Wegen der gerichtlichen Beschränkung einer umfassenden Sachverhaltsaufklärung können die bisher gemachten Reformvorschläge jedenfalls nicht dem Vorwurf einer zumindest partiellen Rechtsschutzverweigerung entgehen. Dieser Vorwurf bleibt solange bestehen, bis der Nachweis geführt ist, daß die spezifisch richterliche Kontrolle mit ihrer durch Art. 20 Abs. 2 GG zugewiesenen Machtkompetenz in ein derartiges administrativ-richterliches Gremium eingeht.

b) Entscheidungskonzentration

Nach geltendem Recht bindet die Erteilung einer atomrechtlichen Genehmigung andere ebenfalls am Genehmigungsverfahren beteiligte Behörden zwar in der Weise,

⁴⁵ Lukes, NJW 78, 241, 246.

⁴⁶ Die Richter Simon und Heußner sprechen in ihrer abweichenden Meinung zum Mülheim-Kärlich-Beschluß in diesem Zusammenhang von einem »normativen Regelungsdefizit«, vgl. EuGRZ 80, 68, 70.

⁴⁷ Damit soll das Problem der Sachverständigenauswahl genannt, hier aber nicht weiter verfolgt werden; vgl. dazu Mayer-Tasch, Umweltrecht im Wandel, 1978, S. 37 f. u. 53 ff.

⁴⁸ Ossenbühl, DVBl. 78, 1, 9; Bettemann, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 75, S. 91, 93 f.; Papier, Die Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat, S. 34 f. Zustimmend der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Fürst bei seiner Abschiedsrede am 3. März 1980 in Berlin (n. v.) und namentlich Sellner am 8. Mai 1980 auf dem Verwaltungsrichtertag in Kassel.

⁴⁹ Ossenbühl, a. a. O.

daß diese Behörden für die in ihre Fachkompetenz fallenden Entscheidungen von der atomrechtlichen (Teil-)Genehmigung auszugehen haben⁵⁰. Die Zersplitterung der Kompetenzen und die damit verbundenen Verzögerungen im Genehmigungsverfahren sind aber durch das Atomgesetz – einmal abgesehen von § 8 Abs. 2, der die Genehmigung nach § 4 BImSchG einschließt – nicht beseitigt. Infolgedessen wird verschiedentlich das Bedürfnis nach einer Konzentration der behördlichen Entscheidungsträger zum Ausdruck gebracht. Dabei geht es im wesentlichen um die legerenda-Lösungen, die das bei parallelen Entscheidungskompetenzen sonst herrschende Separations- oder Konkurrenzprinzip verdrängen zugunsten eines Konzentrationsprinzips⁵¹. Die dadurch zweifellos entstehenden Vorteile einer Entrümpelung des Bürokratiemolchs würden allerdings zu einem nicht unerheblichen Teil von Nachteilen aufgehoben, die mit dem Verlust an Kontrolle verbunden sind. Wenn auch einzelne Nachteile durch die genaue Ausgestaltung einer Planungskonzentration abgeschwächt werden könnten, so bestünde doch die Gefahr des Verlustes an verwaltungsintraler Kontrolle (der Behörden untereinander) und an Sachverstand. Vor allem ergäben sich Schwierigkeiten bei der Wahrung der z. Zt. in den jeweiligen Fachgebieten noch bestehenden Verfahrensbeteiligungen der Bürger. Wie immer die praktische Einflußmöglichkeit durch Anhörung, Einspruch etc. eingeschätzt werden mag, sehr fraglich ist, ob die Bürgerbeteiligung in einem konzentrierten Verfahren, das erhöhte Anforderungen an die Informationsversorgung und an den Sachverstand der Betroffenen stellen würde, in dem gleichen Umfang gesichert wäre wie bisher.

Dies gilt im besonderen Maße bei einer völligen Ersetzung der Genehmigungsverfahren durch ein atomrechtliches Planfeststellungsverfahren⁵². Würde dadurch die Bauleitplanung ersetzt, könnte der betroffene Bürger nicht mehr geltend machen, daß seine Interessen und Belange – wie z. B. die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse, vgl. § 1 Abs. 6 BBauG – bei der Aufstellung des Bebauungsplans nicht sachgerecht abgewogen sind. Sein Rechtsschutz wäre u. U. auf die Überprüfung der wesentlich engeren Planfeststellungsvoraussetzungen nach §§ 9b Abs. 2, 7 Abs. 2 AtomG beschränkt⁵³.

Auch die Bemühungen um Verfahrenskonzentration begegnen also latent dem Einwand einer Rechtsschutzverkürzung.

c) Standortvorsorge

Eine weitere Form der Verfahrenskonzentration liegt in einer vom Genehmigungsverfahren losgelösten Standortvorsorge⁵⁴. Sie wird schon bisher (rudimentär) von den Länderverwaltungen betrieben⁵⁵, soll aber nach Vorstellung der Reformer künftig umfassend als rechtsverbindliche Standortvorsorgeplanung durch das Parlament vorgenommen werden. Dabei ist im wesentlichen nur das Verhältnis zwischen den Planungskompetenzen des Bundes und der Länder umstritten. Überwiegend wird einer Rahmenkompetenz des Bundes, die sich aus Art. 75 Nr. 11a GG ableite, der Vorzug gegeben und ein Bundes-Standortplanungsgesetz gefordert, wobei den Ländern der Erlass darauf abgestimmter Raumordnungsgesetze bliebe⁵⁶. Der beson-

⁵⁰ Zuletzt bestätigt durch das Bundesverwaltungsgericht, Beschuß vom 22. November 1979 – BVerwG IV B 162.79 – = GewerArch. 1/8a S. 40.

⁵¹ Vgl. im einzelnen Jarass, DÖV 78, 21 ff.

⁵² Zum Planfeststellungsverfahren außer den in Anmerkung 36 angegebenen noch Listl, DVBl. 78, 10, 16; Rengeling JZ 77, 245 f.; Breuer NJW 77, 1121 ff.

⁵³ Zur Kritik vgl. Geulen, KJ 78, 271, 276 ff.

⁵⁴ Zum bisherigen Stand vgl. Blümel, DVBl. 77, 301, 306 ff.

⁵⁵ Vgl. Depenbrock, DVBl. 78, 17 ff.

⁵⁶ So etwa Listl, DVBl. 78, 10, 15; Lecheler ZRP 77, 241, 245 f.; weitergehend Blümel, a. a. O. und DVBl. 77, 315 sowie DVBl. 78, 21 f.; für alleinig Planungskompetenz der Länder dagegen Depenbrock a. a. O.

dere Vorteil einer parlamentarisch betriebenen Standortvorsorgeplanung wäre zweifellos, daß die Genehmigungsbehörden nicht mehr mit einer fertigen Standortplanung der Energieversorgungsunternehmen konfrontiert würden, die sie nur noch genehmigen oder ablehnen können, sondern bereits auf die Planung selbst eingewirkt werden könnte; die Koordinierung staatlicher und privater Planungsvorstellungen wäre verbessert. Wenn aber die Standortvorsorge als »Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Energieversorgungsunternehmen«⁵⁷ so verstanden werden sollte, als gehe es ausschließlich darum, Parlament und Kernkraftindustrie näher zusammenzuführen, dann stellt sich wiederum die Frage nach den Chancen einer Bürgerbeteiligung. Dern wird dem förmlichen Genehmigungsverfahren (mit Beteiligung der Öffentlichkeit) die parlamentarische Planung und das Raumordnungsverfahren, das bisher keine Beteiligung der Öffentlichkeit kennt⁵⁸, einfach vorgeschaltet, dann wäre die brisante Standortfrage einer Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung entzogen. Da in den bisherigen Konzeptionen Vorkehrungen einer direkten Partizipation im parlamentarischen Entscheidungsprozeß und/oder im Raumordnungsverfahren nicht berücksichtigt sind, liegt auch hier der Verdacht nahe, daß die Standortplanung auf Kosten der Wahrung des individuellen Grundrechtsschutzes einseitig das Ziel der Verfahrensbeschleunigung verfolgt⁵⁹.

399

d) Entsorgung, Stilllegung

Auch das Nichtregeln an sich regelungsfähiger Gegenstände kann ein Stück Reform (im Sinne einer zügigen Durchsetzung des Atomprogramms) bedeuten. Es gibt noch immer keine normativen Grundlagen für ein System der Entsorgung⁶⁰ und für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen⁶¹, und das, obwohl beides – schon jetzt für alle erkennbar – Probleme mit sich bringt, die wegen ihrer Auswirkung auf die Lebensverhältnisse künftiger Generationen dringend und vorrangig technischer und gesetzlicher Lösungen bedürfen. Bezeichnenderweise ist die generalklauselartige Fassung des § 9a AtomG bisher nur in Form zweier Beschlüsse der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 6. Mai 1977 und vom 28. September 1979⁶² »konkretisiert« worden. Die darin enthaltene Forderung nach Zwischenlagern und Untersuchungen (!) über Entsorgungstechniken hat einerseits scheinnormativen Charakter, unterliegt andererseits aber völlig der jeweiligen politischen Opportunität. Daß es Gerichte gibt, die sich mit scheinnormativen politischen Erklärungen zufriedengeben und ein Kernkraftwerk auch ohne ausreichendes Entsorgungskonzept passieren lassen, zeigt der schon oben erwähnte Brokdorf-Beschluß des VG Schleswig vom 17. März 1980. Auch ist nicht auszuschließen, daß aus Kompakt- und Zwischenlagern eines Tagesendlager werden. Das Problem der Stilllegung im übrigen ist nach wie vor auf ein bloßes Außerbetriebsetzen der Reaktoren reduziert.

Da eine weitere Normierung des Entsorgungsbereichs, soll sie wirklich wissenschaftlich zuverlässige Daten zugrunde legen und langfristige Sicherheit bieten, der Zügigkeit der Genehmigungsverfahren zwangsläufig im Wege stehen würde, ist hier

⁵⁷ Blümel DVBl. 77, 301, 309.

⁵⁸ Blümel, a. a. O. mit weiteren Nachweisen in Anmerkung 140; Butze auf dem Dritten deutschen Atomrecht-Symposium, Lukes (Hrsg.) Schriftenreihe Bd. 7, S. 55.

⁵⁹ Den Vorteil der Beschleunigung betonen dann auch Blümel und Lauer auf dem Dritten Atomrechts-Symposium, a. a. O., S. 36 f. bzw. 47 f. und Listl, DVBl. 78, 10, 11, 14; vgl. aber auch Blümel DVBl. 77, 301, 321 f.

⁶⁰ Vgl. dazu schon Pelzer ET 75, 103 ff.; weitere Nachweise bei Blümel DVBl. 77, 301 Anm. 4.

⁶¹ Dazu Scharnhoop auf dem Dritten Atomrechts-Symposium a. a. O., S. 63 ff.; Schwarzwälder ET 76, 358 ff.; Brosche, Dangelmeier und Scharnhoop auf dem 5. Atomrechts-Symposium, vgl. den Bericht in ET 1977, 65 ff.

⁶² Hierzu Bulletin der Bundesregierung Nr. 122, S. 1133 ff. vom 21. Oktober 1979.

mit einer Reform nicht zu rechnen bzw. die Reform als vorläufig abgeschlossen zu betrachten⁶³.

IV. Schlußbemerkung

Aus der Sicht der rechsschutzsuchenden betroffenen Bevölkerung ist die (Zwischen-)Bilanz der Reform eindeutig negativ. Die Vorstellungen – ob *de lege lata* oder *de lege ferenda* – zielen durchweg einseitig auf eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens. Auch wenn unterstellt werden kann, daß mit dem Beschleunigungseffekt nicht notwendigerweise ein Zurückfallen hinter die heutigen Sicherheitsstandards verbunden ist, so muß aber auch festgehalten werden, daß nicht die Sicherheit vor den Gefahren und Risiken der Kernenergie im Mittelpunkt der Reformüberlegungen steht, sondern der beschleunigte Ausbau der Kernenergie. Bei dem jetzigen Wissen um die Angreifbarkeit bisheriger Sicherheitskonzepte und bei der immer mehr zur Gewißheit werdenden Erkenntnis, daß der mit der Atomenergie verbundene Nutzen in keinem Verhältnis zu den möglichen Gefahren steht, ist die Akzentsetzung auf den beschleunigten Ausbau statt auf die gründlichere Erforschung der Risiken allerdings ein verhängnisvoller Weg.

Nach diesem Befund muß die vor Jahren von Hinz erhobene Forderung nach einer vorrangig zu erarbeitenden »Philosophie des Risikos«⁶⁴ schon heute utopisch scheinen. Und der Appell, alle noch vorhandenen Mittel der Kontrolle zu nutzen⁶⁵, ist zwar berechtigt. Die Reform wird dies aber zunehmend zu verhindern wissen⁶⁶. Die »Parlamentarisierung« wesentlicher Teile des heutigen Genehmigungsverfahrens und die Verlagerung der Kontrollfunktionen der Judikative in den administrativen Bereich werden mit Sicherheit die Kontrolldichte insgesamt lockern und die Chancen einer weiteren Thematisierung des Atomstaates in den staatlichen Organen mindern. Durch Klagen gegen die Errichtung von Atomkraftwerken und technischen Großvorhaben ist sie kaum zu erreichen.

Den Atomgegnern bleiben zwei Wege: die verstärkte direkt politische Aktion und eine veränderte Strategie der gerichtlichen Auseinandersetzungen. Außer mit Massenverfahren gegen umweltschädigende Großvorhaben könnten die Gerichte mit einer Vielzahl von Klagen gegen die Energieversorgungsunternehmen und ihrer staatlichen Aufsichtsbehörden beschäftigt werden. Energieabnehmer ist schließlich jeder, und sein Vertragspartner ist für die Energiebedarfsplanung (nicht nur gegenüber dem Staat) verantwortlich. Die Erfolgsschancen solcher Klagen aus dem individuellen Vertragsverhältnis sind nicht schlecht, wenn genügend Bürger mitmachen und den Gerichten nur immer wieder Argumente liefern. Rechtliche Anknüpfungspunkte gibt es viele. Einer davon ist das Energiewirtschaftsgesetz. Es stammt zwar aus dem Jahr 1935 (!), ist aber geltendes Recht und verpflichtet die Energiewirtschaft, »die Energieversorgung so sicher und billig wie möglich zu

63 Wagner und Ziegler – zwei für die Gesellschaft für Kernforschung in Karlsruhe arbeitende Vielschreiber – kommen denn auch in ihrer Untersuchung zur Erforderlichkeit des Entsorgungsnachweises zu dem Ergebnis, daß erstens die Entsorgung keine Genehmigungsvoraussetzung und zweitens eine Änderung des Atomgesetzes nicht notwendig sei; DöV 80, 139, 146.

64 Hinz DuR 76, 248, 259.

65 Vgl. derselbe, Der Atomstaat vor Gericht?, a. a. O. (Anm. 17) S. 115, 139 ff.

66 Wie dagegen eine Reform ausschen könnte, die den Grundrechsschutz wahrt, zeigen die Beiträge von Roth-Stielow DöV 79, 167 u. 79, 710 und von Mayer-Tasch, Umweltrecht im Wandel, S. 45 ff. u. 68 ff., der zur »Demokratisierung und Liberalisierung des Genehmigungs- und Anfechtungsverfahrens« u. a. den Bedarfsnachweis für Atomkraftwerke und die Einführung der Bürgerklage vorschlägt. Speziell zum Ausbau der richterlichen Kontrolle zu einem echten »Richtervorbehalt« vgl. Pestalozza, Der Staat 1979, S. 481 ff.

gestalten«. Die Energieproduzenten müssen sich wie alle an das Gesetz halten. Tun sie es nicht, gibt dies dem Energieabnehmer ein Recht auf Beitragsverweigerung. Formulierungshilfe kommt von unverhoffter Seite. Kein geringerer als Bachof schrieb erst kürzlich: »Die Erhebung von Beiträgen zu dem Zweck, dieselben gesetzwidrig zu verwenden, ist ein eindeutiger Rechtsmissbrauch und damit rechtswidrig . . . Wenn eine Beitragsforderung rechtswidrig ist, so genügt das für die Befugnis des Schuldners, die Zahlung abzulehnen«⁶⁷.

401

⁶⁷ Bachof DöV 80, 607, 609. Wen interessiert noch bei dem Bedeutungsgehalt dieser Sätze, daß sie nicht auf den Stromzahlungsverweigerer gemünzt waren, sondern auf den Studenten, der mit der Ausübung des politischen Mandats durch die verfaßte Studentenschaft nicht einverstanden ist . . .

Civil liberties and police

CILIP

Informationsdienst:
Bürgerrechte und Polizei entwicklung

HERAUSGEBER: H. Busch, A. Funk, U. Kauss,
W.-D. Narr, F. Werkentin.

REDAKTION: Th. v. Zabern

In dem Informationsdienst werden Nachrichten, Daten und Analysen zu folgenden Themenbereichen publiziert:

1. Methodische Probleme der Polizeiforschung
 2. Strukturdaten zur Polizei entwicklung in Westeuropa
 3. Rechtsentwicklung
 4. Polizei in Aktion
 5. Polizei in Europa
 6. Polizeihilfe für die Dritte Welt
 7. Öffentliche Kontrolle der Polizei
 8. Schaffung einer kritischen Öffentlichkeit
 9. Fallstudien
 10. Dokumentation
 11. Anfragen, Kooperationsmöglichkeiten, Kontakte
-

Der CILIP-Informationsdienst erscheint jeweils in einer englischen und einer deutschen Ausgabe dreimal pro Jahr
Preis pro Einzelheft: DM 6.- plus Versandkosten

Abonnement: Personen DM 20.- incl. Versandkosten
Institutionen: DM 30.- incl. Versandkosten

Redaktionsadresse: CILIP, c/o Berghofstiftung für Konfliktforschung, Winklerstr. 4a, 1000 Berlin 33



Es ist ein einzigartiges Dokument des Reisens, der Ethnologie und der Wissenschaft überhaupt. 1312 S. 13 Abb. 38 Mark!

Im Fußballstadion folgen aller Augen dem Ball. Dem Zuschauer schaut niemand zu. Läßt sich der Fußball ohne Zuschauer überhaupt denken? In den hier versammelten Texten haben Schriftsteller, Journalisten und Soziowissenschaftler einmal versucht, das Spielgeschehen auf den Rängen in den Blick zu bekommen. (203 S. 10 Abb. 16,80 Mark)



entfremdeten Arbeit. Eine wissenschaftlich fundierte Neukonzeption des Herzinfarktes, die den Weg zur alternativen Therapie zeigt. (250 S. 29,80 Mark)

Leiris' Afrika-Tagebuch hat die Fachwelt aufgeschreckt und verärgert. Im Sinne der akademischen Wissenschaft ist es ein skandalöses Buch: in den Teilen, in denen es vom Alltäglichsten, von den Schwächen und dem Versagen handelt.

Dieser große Essay war und ist ein Grundtext der antikolonialen Opposition: „Memmis Buch ist formgewordene Erfahrung. Dieses nüchternen und klaren Werk reiht sich ein unter die ‚leidenschaftlichen Geometrien‘, seine ruhige Objektivität ist überwundenes Leid und Aufbegahren.“ (J. P. Sartre) (141 S. 18 Mark)



Syndikat



„Bestimmung“ in ihrem Leben und ihrer Sprache hinaus in die „Fröste der Freiheit“ aufgebrochen sind. (136 S. 10 Abb. 16 Mark)

Es geht um die Beschreibung der kühnen, der entgleisenden Sprache der Frauen: Versuche einer Phänomenologie des Weiblichen. Das Weibliche ist ein Energiefeld, das dort in Bewegung gerät, wo Frauen über die Grenzen ihrer

Heydorns Schriften, in denen Bildung als die entscheidende Kraft zur Vermenschlichung der Gesellschaft erscheint, sind ein wirksames Gegengift gegen die curriculare Verstümmelung umfassender Bildung. Sie machen Front gegen die didaktische Stilllegung der Initiative derer, die Lehrer sein wollen, sich aber zu Funktionären von Lehrplänen dressieren lassen müssen. 1327 S. 38 Mark!



Syndikat

Syndikat Mehr über unser Programm erfahren Sie bei Ihrem Buchhändler. Oder direkt bei uns: Autoren- und Verlagsgesellschaft, Savignystraße 61-63, 6000 Frankfurt am Main 1.