

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 562

Grundrechtsschutz, technischer Wandel und Generationenverantwortung

Verfassungsrechtliche Determinanten
des „Restrisikos“ der Atomkraft

Von

Dr. Christian Lawrence



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN LAWRENCE

**Grundrechtsschutz, technischer Wandel
und Generationenverantwortung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 562

Grundrechtsschutz, technischer Wandel und Generationenverantwortung

**Verfassungsrechtliche Determinanten
des „Restrisikos“ der Atomkraft**

Von

Dr. Christian Lawrence



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Lawrence, Christian:

Grundrechtsschutz, technischer Wandel und
Generationenverantwortung: verfassungsrechtliche
Determinanten des „Restrisikos“ der Atomkraft / von Christian
Lawrence. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1989
(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 562)
Zugl.: Kiel, Univ., Diss., 1988
ISBN 3-428-06640-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-06640-5

Vorwort

Recht ist immer auch politisches Recht. Dies darf jedoch nicht dazu verleiten, politische Absichten bereits bei der Rechtsfindung einfließen zu lassen. Gerade der schillernde Begriff des „Restrisikos“ der Atomkraft ist in besonderer Weise von der tagespolitischen Argumentation ge- und oft mißbraucht worden. Seine bisher ungeklärten verfassungsrechtlichen Grundlagen hinsichtlich Rechtsnatur und Wachstumsgrenzen zu untersuchen, ist wesentlicher Erkenntnisanspruch der vorliegenden Arbeit.

Die Untersuchung wurde im Sommer 1988 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation angenommen. Die Arbeit wurde am 1. Januar 1987 abgeschlossen. Wichtige Literatur und Rechtsprechung konnte noch bis zum Sommer 1988 berücksichtigt werden.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Wilfried Fiedler, danke ich herzlich für die Betreuung der Arbeit auch nach Annahme eines Rufs an die Universität des Saarlandes. Sein Kieler Seminar über den Einfluß technischer Entwicklungen auf die Grundrechtsinterpretation hat meine Arbeit in maßgeblichen Punkten geprägt.

Danken möchte ich ferner Herrn Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig von der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, der das Zweitgutachten angefertigt hat.

Herrn Dr. Dr. Wolfram Zitscher danke ich für die zahlreichen abendlichen „Bibliotheksgespräche“. Ohne seinen Rat und vielfältige Anregungen wären mir wesentliche Voraussetzungen eines funktionierenden Rechtswesens verschlossen geblieben.

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat die Veröffentlichung der Arbeit durch einen Druckkostenzuschuß gefördert. Ich bedanke mich bei ihm ebenso wie beim Verlag für die Aufnahme in die Schriftenreihe.

Bedanken möchte ich mich ferner bei meinen Eltern, die mich während der Anfertigung der Arbeit unterstützt haben.

Kiel/Reutlingen im Februar 1989

Christian Lawrence

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Themenbeschreibung und Methode

1. Teil

<i>Themenbeschreibung unter Berücksichtigung kernenergiespezifischer Besonderheiten</i>	19
---	----

A. Der Untersuchungsgegenstand	20
I. Grundrechtliche Einordnung „sozialadäquater Restrisiken“ im Atomrecht	20
II. Normative Steuerung der quantitativen Risikozunahme	21
III. Rechtliche Bewertung des durch die Entsorgung aufgeworfenen Generationenproblems	22
B. Tatsächliche und rechtliche Besonderheiten der Energieerzeugung durch Atomkraft	23
C. Konsequenzen der atomtechnischen Besonderheiten für den Gang der Untersuchung	25

2. Teil

<i>Methode der Untersuchung</i>	28
---------------------------------	----

A. Die Bedeutung des Vorverständnisses und der Methodenwahl für die Betrachtung atomarer Risiken	28
B. Aussagekraft der vertretenen methodischen Ansätze für die Risikoproblematik	30
C. Eigener methodischer Ansatz	34

2. Kapitel

**Grundrechtsdogmatische Einordnung
der „sozialadäquaten Risiken“**

1. Teil

*Ansätze der Risikodefinition und
verfassungsrechtliche Einordnung der „sozialadäquaten
Risiken“ durch Literatur und Rechtsprechung*

	37
A. Gegenstand der „sozialadäquaten Risiken“	37
I. Einleitung	37
II. Konzeption des atomrechtlichen Instrumentariums als Reaktion auf die Besonderheiten des Regelungsgegenstandes	38
1. Zweck des Atomgesetzes	38
2. Der Verweis auf den „Stand von Wissenschaft und Technik“ im Sinne von § 7 II Nr. 3 AtomG und daraus resultierender „dynamischer Grundrechtsschutz“	40
a) „Stand von Wissenschaft und Technik“ im Sinne von § 7 II Nr. 3 AtomG	40
b) „Dynamischer Grundrechtsschutz“	42
aa) Inhalt dieses Postulats	42
bb) Kritik am postulierten „dynamischen Grundrechtsschutz“	46
cc) Stellungnahme	47
III. Die gesetzliche Erfassung nuklearspezifischer Gefahren und Risiken ...	49
1. Herkömmlicher Gefahren- und Risikobegriff	49
2. Notwendigkeit einer Verfeinerung des Gefahrenbegriffs	50
3. Kategorien der Gefahrenabwehr, der Risikovorsorge und des Rest- risikos	52
a) Definitionen	52
b) Methoden der Einteilung aller denkbaren Risiken in die Kategorien Gefahrenabwehr, Risikovorsorge und Restrisiko	55
aa) Postulat „absoluter Sicherheit“ durch das VG Freiburg	55
bb) Probabilistische Risikowertungen aufgrund naturwissenschaft- licher Risikoberechnung	56
(1) Inhalt	56
(2) Aussagekraft	57
cc) Deterministische Risikoabschichtung	59
(1) Maßstab „praktischer Vernunft“	59
(aa) Inhalt, Ursprung	59
(bb) Unterschiedliche Anwendung des „Maßstabs prak- tischer Vernunft“ durch das Bundesverfassungs- gericht und Breuer	61

(cc) Kritik am „Maßstab praktischer Vernunft“; Stellungnahme	62
(2) Trennung „erkannter“ und „nicht erkannter“ Risiken	64
(aa) Inhalt	64
(bb) Kritik	67
c) Konkrete Umsetzung der Einteilung Gefahrenabwehr, Risikoversorge und Restrisiko im Genehmigungsverfahren	68
B. Staatsverantwortung für Kernenergie Risiken und dogmatische Einordnung der „sozialadäquaten Restrisiken“ in Rechtsprechung und Literatur	72
I. Begründung und Umfang der staatlichen Verantwortung für kerntechnische Risiken aus Art. 2 II S. 1 GG	73
1. Konkurrenz zur Annahme grundrechtlicher Schutzpflichten	73
2. Ableitung einer unmittelbaren Staatsverantwortung aufgrund der Genehmigung atomarer Anlagen	74
3. Grundsätzliche Vorwürfe gegen die Kerntechnik allgemein	77
II. Aussagen des Bundesverfassungsgerichts und der Literatur zur Einordnung von Restrisiken	78
1. Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts	78
2. Stellungnahmen der Literatur und sonstiger Rechtsprechung	79
a) Situationsbedingtheit des Grundrechtsschutzes, Abhängigkeit von technologischer Rahmensetzung	80
b) Die Steuerungsfunktion der politisch-planerischen Ebene	81
c) Kritische Stimmen zur grundrechtlichen Situationsprägung und „Vorbestimmung“ durch „sozialadäquate Risiken“	82
2. Teil	
<i>Eigene Analyse der „sozialadäquaten Risiken“</i>	85
A. Unterschiede in den Begründungen der „sozialadäquaten Risiken“ durch das Bundesverfassungsgericht und Degenhart	85
B. Einordnung und Qualifizierung der „sozialadäquaten Risiken“	86
I. Theoretische Möglichkeiten der grundrechtsdogmatischen Einordnung von Restrisiken	87
II. Analyse der theoretischen Möglichkeiten	90
1. Restrisiken als Ausdruck einer Ausgestaltung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit	90
a) Überwiegende Auffassungen zur Grundrechtsausgestaltung	90
aa) Inhalt dieser Konstruktion	90
bb) Kritik, Anwendbarkeit auf die Risikoproblematik	92
(1) Spannungsfeld zu Art. 1 III GG, Gefahren der Eigen- dynamik	92

(2) Problem der Anwendbarkeit einer Ausgestaltungskompetenz auf Art. 2 II S. 1 GG	93
b) Institutionelle Grundrechtstheorie Häberles	94
aa) Inhalt	94
bb) Kritik, Stellungnahme	95
2. Restrisiken als Ausdruck einer „immanenten“ Grundrechtsschranke	97
a) Terminologie	97
b) Dualismus von Tatbestands- und Schrankenlösung	98
aa) Außentheorie	98
bb) Innentheorie	99
cc) Resultierender Dualismus von enger Tatbestandstheorie und weiter Tatbestandstheorie	100
c) Relevanz des Immanenzgedankens im Atomrecht	101
d) Verschiedene Modelle immanenter Grundrechtsbegrenzungen	103
aa) F. Müllers Theorie der „sachspezifischen Modalität“	103
(1) Inhalt	103
(2) Kritik, Anwendbarkeit auf die Risikoproblematik	105
bb) Enge Tatbestandstheorien durch Ausgrenzung des Inhalts „allgemeiner Gesetze“	107
(1) Inhalt, Bedeutung	107
(2) Kritik an einer Restrisikoerklärung durch den Vorbehalt der „allgemeinen Gesetze“	109
cc) Legitimation der Restrisiken über die „Gemeinschaftsklausel“ des Bundesverwaltungsgerichts	113
dd) Unmittelbare und mittelbare Anwendung der Schrankentrias aus Art. 2 I GG auf die nachfolgenden Grundrechte zur Legitimation von Restrisiken	113
ee) „Eigentliche“ Immanenzlehre des Bundesverfassungsgerichts als Rechtfertigung „sozialadäquater Restrisiken“ im Atomrecht	115
(1) Einordnung	115
(2) Anwendbarkeit der „immanenten Schranken im eigentlichen Sinne“ auf Grundrechte, die unter einem speziellen Einschränkungsvorbehalt stehen	115
(3) Inhalt der Immanenzlehre des Bundesverfassungsgerichts	117
(4) Kritik, Stellungnahme	119
(5) Anwendung der Immanenzlehre des Bundesverfassungsgerichts auf die Nutzung der Atomkraft	120
(aa) Grundrechte der Betreiber atomarer Anlagen	121
(bb) Art. 74 Nr. 11 a GG als Verfassungsauftrag zur friedlichen Nutzung der Kernenergie; EURATOM-Vertrag	122

(cc) Verfassungsrechtliches Wachstumsgebot (§ 1 S. 2 Stabilitätsg)	123
(dd) Art. 74 Nr. 11 a GG als risikolegitimierende Kompetenznorm	124
aaa) Vertretene Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur	125
bbb) Kriterien zur Bewertung des materiellrechtlichen Gehaltes von Art. 74 Nr. 11 a GG in bezug auf das Restrisiko der Atomkraft	127
ccc) Umsetzung der Kriterien auf das Verhältnis von Art. 74 Nr. 11 a GG zu Art. 2 II S. 1 GG	129
C. Zusammenfassung	131

3. Kapitel

Normative Steuerung und Entwicklung der „sozialadäquaten Risiken“

1. Teil

<i>Notwendigkeit einer Steuerung, Regelungsdefizite</i>	134
A. Problemansatz	134
B. Notwendigkeit einer Risikogesamtbetrachtung und Risikosteuerung	135
C. Analyse der Steuerungsfähigkeit bisherigen Rechts	139
I. Gesetzliche Steuerungsinstrumente	139
II. Verfassungsrechtliche Aussagen zur Risikosteuerung	141
1. Aussagen des Bundesverfassungsgerichts	141
a) Verhältnismäßigkeit, Güterabwägung, Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers	141
b) „Dynamischer Grundrechtsschutz“ des Bundesverfassungsgerichts	143
2. Aussagen in der Literatur	144
a) Inhalt	144
b) Rückführung dieser Auffassungen auf funktionell-grundrechtliche Aspekte	144
c) Kritik an den funktionell-rechtlichen Bezügen dieser Auffassungen	147
D. Zwischenergebnis	149

2. Teil	
<i>Steuerungsansätze</i>	151
A. Unmöglichkeit einer gesetzlichen Festlegung des Restrisikos	151
B. Steuerung der Restrisiken durch „geordneten“ Verfassungswandel	153
I. Verfassungsrechtlicher Ansatzpunkt	153
1. Grundrechtskonkretisierung und Verfassungswandel	154
2. Grundlagen des Verfassungswandels	155
a) Positivistische Betrachtung des Verfassungswandels	155
b) Moderne Auffassungen, Stellungnahme	157
II. Steuerungsfähigkeit dieses Prozesses (Grenzen des Verfassungswandels durch die atomare Nutzung)	161
1. Ansatzpunkte	161
2. Grenzen des Verfassungswandels	162
a) Materielle Grenzen	162
aa) Wortlaut der Verfassungsnorm	162
bb) Ausdrückliche Entscheidungen des Verfassungsgebers/Identität der Verfassung	164
cc) Normative Leitfunktion der Verfassung als Steuerungsminimum	165
b) Formelle Grenzen	166
aa) „Typus“-orientierte, prinzipiell rückschauende Entwicklung	166
bb) Kontinuität der Verfassungsentwicklung als Verfahrensvorgabe	168
3. Konsequenzen für die Restrisikoentwicklung	169
C. Ergebnis	172

4. Kapitel

Verfassungsrechtliche Aspekte der Zukunftswirkung nuklearer Technik, insbesondere der nuklearen Entsorgung

1. Teil

<i>Problemstellung, vertretene Auffassungen</i>	174
A. Problemstellung	174
1. Technische Vorgaben der Endlagerung	174
2. Konsequenzen und Fragestellungen	175
B. Die vertretenen Auffassungen und Ansatzpunkte im Überblick	177

Inhaltsverzeichnis	13
2. Teil	
<i>Eigene Untersuchung</i>	179
A. Relativität der Fragestellung	179
B. Methodische Vorfragen	181
C. Denkbare Anknüpfungspunkte	182
1. Vorüberlegungen	182
a) Gegenstand der Zukunftsverantwortung	182
b) Rechtskonstruktive Möglichkeiten	183
2. Demokratie	183
3. Planungsgrundsätze	186
4. Pflicht zum Umweltschutz	189
D. Zeitliche Grenzen staatlicher Verantwortung, Ergebnis	191
Thesen	195
Literaturverzeichnis	198

Abkürzungsverzeichnis

a.	= auch
a.A.	= anderer Auffassung
a.a.O.	= am angegebenen Orte
a.F.	= alte Fassung
amtl. Begr.	= amtliche Begründung
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
AT	= Allgemeiner Teil
AtomG	= Atomgesetz
ATRS	= Atomrechts-Symposium
atw	= Atomwirtschaft – Atomtechnik
Aufl.	= Auflage
Ausg.	= Ausgabe
BAnz	= Bundesanzeiger
BauR	= Baurecht
Ba.-Wü.	= Baden-Württemberg
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	= Betriebs-Berater
Bd.	= Band
Beil.	= Beilage
Bes.VerwR	= Besonderes Verwaltungsrecht
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHZ	= Bundesgerichtshof-Entscheidungen
BImSchG	= Bundesimmissionsschutzgesetz
BK	= Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BMFT	= Bundesminister für Forschung und Technologie
BMI	= Bundesminister des Innern
BMU	= Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BT-Drs.	= Bundestagsdrucksache
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Bundesverfassungsgerichts-Entscheidungen
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz

BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Bundesverwaltungsgerichts-Entscheidungen
CDU	= Christlich-Demokratische Union
CSU	= Christlich-Soziale Union
DB	= Der Betrieb
ders.	= derselbe
DIN	= Deutsche Industrienorm
DJT	= Deutscher Juristentag
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
Dt.	= Deutsch, Deutsches
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
E	= Entscheidung
Ebd.	= ebenda
Einl.	= Einleitung
EKD	= Evangelische Kirche Deutschlands
ET	= Energiewirtschaftliche Tagesfragen
EuGRZ	= Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EURATOM	= Europäische Atomgemeinschaft
e.V.	= eingetragener Verein
Ev.	= Evangelisch
f.	= folgende; für
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	= Festgabe
Fn.	= Fußnote
Forts.	= Fortsetzung
FS	= Festschrift
G	= Gesetz
GaU	= Größter anzunehmender Unfall
GewArch	= Gewerbearchiv
GG	= Grundgesetz
GMBL	= Gemeinsames Ministerialblatt
GRS	= Gesellschaft für Reaktorsicherheit
GS	= Gedächtnisschrift
HGB	= Handelsgesetzbuch
h.M.	= herrschende Meinung
Hrsg.	= Herausgeber
idF	= in der Fassung
insb.	= insbesondere
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
Kap.	= Kapitel

KTA	= Kerntechnischer Ausschuß
Lit.	= Literatur
LS	= Leitsatz
M/D/H/S	= Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
mNw	= mit Nachweis
mrem	= Millirem
mwN	= mit weiteren Nachweisen
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
NuR	= Natur und Recht
Nw	= Nachweis
NZVwR	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.a.	= oben angeführten
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PrOVG	= Preußisches Oberverwaltungsgericht
PTB	= Physikalisch-Technische Bundesanstalt
R	= Recht
RGBL	= Reichsgesetzblatt
Rn.	= Randnummer
RSK	= Reaktorsicherheitskommission
Rspr.	= Rechtsprechung
s.	= siehe
S.	= Seite
s.a.	= siehe auch
Sp.	= Spalte
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSK	= Strahlenschutzkommission
StGB	= Strafgesetzbuch
StrlSchVO	= Strahlenschutzverordnung
SZ	= Süddeutsche Zeitung
TA	= Technische Anleitung
TÜV	= Technischer Überwachungsverein
u.	= unten
u.a.	= unter anderem
UPR	= Umwelt- und Planungsrecht
urspr.	= ursprünglich
v.	= von, vom
VDE	= Verband Deutscher Elektrotechniker
VDI	= Vereinigung Deutscher Ingenieure
VerwArch	= Verwaltungsarchiv

VerwR	=	Verwaltungsrecht
VG	=	Verwaltungsgericht
VGH	=	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	=	vergleiche
VO	=	Verordnung
Vorb.	=	Vorbemerkung
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	=	Verwaltungsgerichtsordnung
z.B.	=	zum Beispiel
ZBR	=	Zeitschrift für Beamtenrecht
Zeitschr.	=	Zeitschrift
ZfP	=	Zeitschrift für Politik
ZfParl.	=	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZfU	=	Zeitschrift für Umweltpolitik
Ziff.	=	Ziffer
ZRP	=	Zeitschrift für Rechtspolitik
zust.	=	zustimmend

Die weiteren Abkürzungen entsprechen dem „Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache“ von H. Kirchner, 3. Aufl. Berlin/New York 1983.

1. KAPITEL

Themenbeschreibung und Methode

1. Teil

Themenbeschreibung unter Berücksichtigung kernenergiespezifischer Besonderheiten

Die friedliche Nutzung der Kernenergie, wie sie gem. Artikel 74 Nr. 11a GG, dem verfassungsändernden Gesetz vom 23.12.1959¹ und dem Atomgesetz des gleichen Tages² von Verfassungs- und Gesetzgeber institutionalisiert ist, steht in einem besonderen Spannungsverhältnis zum Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Artikel 2 II S. 1 GG. Jüngste Zwischenfälle, wie der Reaktorbrand in Tschernobyl/Sowjetunion im Jahre 1986 oder die Entdeckung von Unregelmäßigkeiten bei der Zwischenlagerung radioaktiver Rückstände durch bundesdeutsche Unternehmen Ende des Jahres 1987³ lassen den Streit um die Nutzung der Atomkraft immer neu aufflackern. Diese Auseinandersetzungen sind für die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Energiegewinnung aus Kernkraft allerdings ohne Bedeutung: Sie ist gegeben⁴, jedoch nur in dem Rahmen, in dem Grundrechte durch diese erst relativ junge Technik nicht verletzt werden.⁵

Allerdings wird der sich in jüngster Zeit wieder häufende Vorwurf der Grundrechtswidrigkeit bzw. der Verletzung rechtsstaatlicher Strukturen gerade durch die Kernenergienutzung⁶ durch einen weiteren, wenn auch

¹ Art. 87 c GG, der die Möglichkeit der Schaffung einer Bundesauftragsverwaltung bestimmt, s. BGBl. I, 1959, 813.

² Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz), BGBl. I, 1959, 814.

³ s. nur FAZ v. 14.1.1988, S. 1; Die Welt v. 15.1.1988, S. 1; Der Spiegel, Ausg. v. 11.1.1988, S. 20f.

⁴ BVerfGE 49, 89f. – Kalkar –; E 53, 30f. – Mühlheim-Kärlich –; aus der Lit. s. stellvertretend für viele v. Münch, in: v. Münch, GG, Art. 2 Rn. 59, 60; Strickrodt, Staats- und völkerrechtliche Zulassungsprämisse der friedlichen Kernenergieverwendung, S. 23; Degenhart, Kernenergie recht, S. 7f.; Ossenhühl, Kernenergie im Spiegel des Verfassungsrechts, DÖV 1981, 1 (2): „Eine Anrufung der Gerichte mit dem Argument, die Kernenergie sei schlechthin gefährlich, ist unzulässig“.

⁵ BVerfGE 49, 89 (141/142); OVG Lüneburg, DVBl. 1975, 190 (195); de Witt, Genehmigung von Atomanlagen, in: Recht und Technik (Hrsg. Roßnagel), S. 138 (142).

⁶ Statt vieler Meyer-Abich, Was ist ein Atomstaat? in: Atomkraft – ein Weg der Vernunft? (Hrsg. Kreuzer / Koslowski / Löw), S. 255f. (281f.); Mayer-Tasch, Atomkraft –

außerjuristischen, Angriff ergänzt: Zunehmend sieht sich die Kernenergie auch einer sog. „Sozialverträglichkeitsprüfung“ ausgesetzt, welche ihre Vereinbarkeit mit den Zielen der gesellschaftlichen und politischen Ordnung untersucht.⁷ Diesbezügliche Bedenken sind gleichfalls Ursache dafür, daß sich – nicht zuletzt aufgrund des sowjetischen Reaktorunglücks – die zweitgrößte Partei der Bundesrepublik, die SPD, von der Kernenergie distanziert hat.⁸ In der folgenden Untersuchung soll daher auf die drei Fragenkomplexe der nuklearen Nutzung eingegangen werden, welche besonders oft in der rechtspolitischen Diskussion anzutreffen sind und vielleicht die wichtigsten Schnittstellen zwischen Verfassungsrecht und nuklearer Technik darstellen.

A. Der Untersuchungsgegenstand

I. Grundrechtliche Einordnung „sozialadäquater Restrisiken“ im Atomrecht

Kernenergieanlagen bergen in sich Strahlungspotentiale, die hinsichtlich eines theoretisch möglichen Schadensausmaßes andere zivilisatorische Gefahren weit übertreffen. Die atom-, gewerbe- und polizeirechtlich gebotene Gefahrenabwehr vermag angesichts der Komplexität nuklearer Anlagen keinen „absoluten“ Sicherheitsmaßstab zu gewährleisten, andernfalls die Nutzung dieser Technik unmöglich wäre. Der Rechtsprechung des BVerfG sowie der weit überwiegenden Literatur zufolge sind die Gefahren jenseits der gebotenen Gefahrenabwehr als sog. „sozialadäquate Risiken“ von jedem Bürger zu tragen.⁹ Diese verbleibenden, zwar extrem unwahrscheinlichen oder unbekannteren, jedoch gleichwohl existenten „Restrisiken“ sind in ihrer grundrechtlichen Bedeutung weitgehend ungeklärt.¹⁰ Die bloße Bezeichnung als „sozialadäquat“ ist Ergebnis einer vorweggenommenen Wertung und ersetzt nicht die genaue Einordnung in das System grund-

und sie bedroht uns doch, ZRP 1979, 59 (60); *Roth-Stielow*, Grundrechtsschutz beim Betrieb von Kernkraftwerken, EuGRZ 1980, 386 ff.; nahezu vollständige Auflistung der Argumente bei *Kimminich*, Atomrecht, S. 31.

⁷ OVG Münster, NJW 1978, 439 (442); *Roßnagel*, Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Verhältnis von Recht und Technik, in: *Recht und Technik* (Hrsg. Roßnagel), S. 13f. (16); *ders.*, Bestandsschutz von Atomkraftwerken, JZ 1986, 716 (719); *Weinberg*, Kernenergie und Sozialordnung, in: *Atomkraft – ein Weg der Vernunft?* (Hrsg. Kreuzer / Koslowski / Löw), S. 339 f.; *Spaemann*, Kernenergie als Problem der praktischen Philosophie, ebd., S. 353 f.; *Kloepfer*, Staatsaufgabe Umweltschutz, DVBl. 1979, 639 (640).

⁸ Vgl. Parteitagbeschuß vom 29. August 1986 in Nürnberg, s. Protokoll vom Parteitag der SPD in Nürnberg S. 827 - 829.

⁹ BVerfGE 49, 89 (143) – Kalkar – mit Anm. *Fiedler*, JZ 1979, 184; E 53, 30 (59) – Mühlheim – Kärlich –; für die Literatur sei stellvertretend *Degenhart*, Kernenergie-recht, S. 148 genannt.

¹⁰ *Rengeling*, Probabilistische Methoden, S. 90; *Hermes*, Grundrecht, S. 238 f., 241.

rechtlicher Gewährleistungen und den Numerus Clausus der Beschränkungsmöglichkeiten. Erster Hauptpunkt der nachfolgenden Untersuchung wird daher sein, eine derartige Präzisierung der „sozialadäquaten Risiken“ anhand des grundrechtlichen Instrumentariums vorzunehmen.

II. Normative Steuerung der quantitativen Risikozunahme

Der Anteil der Kernenergie an der öffentlichen Stromversorgung hat sich seit dem Jahre 1975 mehr als vervierfacht, seit 1982 verdoppelt. Während 1975 ca. 9% der elektrischen Energie aus Uran erzeugt wurde, lieferten Ende des Jahres 1985 19 Kernkraftwerke mit einer Gesamtleistung von 16 921 Megawatt zusammen 36% der überhaupt erzeugten Energie.¹¹

Auch von den Befürwortern einer solchen Entwicklung ist das generelle Phänomen anerkannt, daß eine zunächst verfassungsmäßige Situation Sachzwänge begründen kann, die eine Abschwächung grundrechtlicher Sicherungen ermöglichen.¹² Dieses Bedenken tritt gerade bei den der Langfristplanung unterliegenden Materien auf, da sich deren Änderungschancen proportional zum investierten Aufwand verkleinern.¹³

Das hieraus resultierende allgemeine Kontrollproblem stellt sich bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie noch in einer weiteren Besonderheit. Da Atomkraftwerke im Verwaltungsverfahren und im – fast zur Regel gewordenen – anschließenden Verwaltungsprozeß immer nur alleine auf ihre Vereinbarkeit mit geltendem Recht untersucht werden, ist Behörden und Justiz ein Überwachungsdefizit hinsichtlich des quantitativen Risikowachstums vorgeworfen worden.¹⁴ Es findet sich sogar die Befürchtung, daß über die wachsende Gesamtzahl von Anlagen das jeweils einzeln vorhandene Risiko über die bloße quantitative Zunahme in eine neue Qualität umschlagen könne.¹⁵ Diese Kontrollproblematik, die sich bei der Kernener-

¹¹ Quelle: FAZ vom 2. April 1986, S. 13; 3. Mai 1986, S. 13; ET 1987, Heft 12, S. 1046.

¹² *Degenhart*, Kernenergierecht, S. 166; *ders.*, Vollendete Tatsachen und faktische Rechtslagen, AöR 103 (1978) 163f.; *Breuer*, Umweltschutzrecht, in: v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 644/645; *Dauk*, Entsorgungsregelung, S. 1, 2; *Hofmann*, Atomenergie und Grundrechte, in: Recht und Technik (Hrsg. Roßnagel), S. 55 (57); *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 34f., 42f.; vgl. auch *Kloepfer*, Staatsaufgabe Umweltschutz, DVBl. 1979, 639 (640).

¹³ *Henseler*, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AöR 108 (1983) 489 (492); *Würtenberger*, Planung, S. 88; *Lanz*, Planung, S. 18; *Böckenförde*, Planung zwischen Regierung und Parlament, Staat 11 (1972) 428 (441); *Malz*, Umweltplanung, S. 259; *Murswiek*, Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S. 21; vgl. auch *Conrad / Krebsbach-Gnath*, Sicherheit als gesellschaftlicher Wert, ZfU 1980, 824 (826).

¹⁴ *Ernst*, Staatliche Verantwortung, BauR 1978, 8 (11, 12): „der Gesetzgeber muß die Gesamtheit der zulässigen Anlagen bestimmen“; *Listl*, Die Entscheidungsprerogative des Parlaments, DVBl. 1978, 10 (12); *de Witt*, Genehmigung von Atomanlagen, in: Recht und Technik (Hrsg. Roßnagel), S. 160; Roßnagel, Grundrechte und Atomkraftwerke, S. 68.