

Schriften zum Völkerrecht

Band 100

**Grenzüberschreitendes nukleares Risiko
und völkerrechtlicher Schutzanspruch**

Von

Günther Handl



Duncker & Humblot · Berlin

GÜNTHER HANDL

**Grenzüberschreitendes nukleares Risiko
und völkerrechtlicher Schutzanspruch**

Schriften zum Völkerrecht

Band 100

Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch

**Von
Günther Handl**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Handl, Günther:

Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher
Schutzanspruch / von Günther Handl. – Berlin : Duncker
und Humblot, 1992

(Schriften zum Völkerrecht ; Bd. 100)

ISBN 3-428-07402-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0251

ISBN 3-428-07402-5

Vorwort

Die vorliegende Studie ist das Endprodukt eines längerfristigen Untersuchungsprozesses, der zunächst durch einen, seitens der Vorarlberger Landesregierung an Prof. Bruno Simma und den Verfasser erteilten Auftrag zu einem völkerrechtlichen Gutachten über die rechtliche Beurteilung grenzüberschreitender Einwirkungen kerntechnischer Anlagen, in Gang gesetzt wurde. Mit dem Abklingen der unmittelbar nach Tschernobyl ihren Höhepunkt erreichenden Welle der öffentlichen Besorgnis über die Nutzung der Kernkraft im allgemeinen und der mit Atomanlagen verbundenen grenzüberschreitenden Risiken im besonderen, schien das Thema weniger brisant, die Arbeit am Manuskript kam zum Stocken.

Die zunächst im Zuge der deutschen Wiedervereinigung gewonnenen detaillierten Erkenntnisse über den im allgemeinen desolaten Zustand der kerntechnischen Industrie in Zentral- und Osteuropa, gaben nicht nur Auftrieb zu neuerlichen diplomatischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Vorstößen zur Reduzierung des Risikopotentials dieser kerntechnischen Anlagen. Sie ermunterten auch zur Fertigstellung des nun in Buchform vorliegenden Manuskripts.

Angesichts fortschreitender politischer Disintegration und großer wirtschaftlicher Schwierigkeiten im östlichen Europa, sowie des Problems alternder Kernkraftwerke weltweit, stellt heute die von kerntechnischen Anlagen ausgehende grenzüberschreitende Gefährdung ein ernstes internationales Problem dar. Von der Thematik her ist damit die gegenständliche Untersuchung im Augenblick sicherlich hochaktuell. An der Aktualität des Themas dürfte sich aber (leider) auch in absehbarer Zukunft nichts wesentlich ändern: In den westlichen Staaten scheint es unter dem Eindruck einer drohenden globalen Klimaveränderung zu einem Umdenken in Sachen Kernenergieoption zu kommen, während viele Entwicklungsländer, entweder trotz finanzieller Schwierigkeiten an dieser Option hartnäckig festhalten, oder aber nach wie vor den Ausbau einer nationalen Kernenergieindustrie energisch vorantreiben.

Unter den vielen Personen, die zur Fertigstellung des Manuskripts beitrugen, muß in erster Linie Bruno Simma erwähnt werden, dem ganz spezieller Dank gebührt für seinen intellektuellen Eintrag in das Manuskript. Dank gebührt auch Daniel Khan und Hans-Peter Folz (beide München) und Christoph Partsch (Durham, N.C.), die zu verschiedenen Zeitpunkten tatkräftig bei der Erarbeitung des dieser Untersuchung zugrundeliegenden Datenmaterials mitwirkten. Zu danken ist hier aber auch Georgia Clark, Director, Wayne State University Law Library, für ihren unermüdlichen Einsatz bei der Beschaffung manch „exotischer“ Dokumente und Materialien.

Schließlich sei der Leser darauf hingewiesen, daß die im Abschnitt „A. Einführung“ (Erster Teil) enthaltenen Überlegungen zusammen mit einem Teil der Thesen der „Kurzfassung der Ergebnisse“ (Dritter Teil des Buches) bereits als Handl & Simma, „Grenzüberschreitende Auswirkungen von Kernkraftanlagen und Völkerrecht“, 39 *ÖZöRV* 1 (1988), veröffentlicht wurden. Der Abschnitt „Gleichbehandlung von Auslandsbewohnern“ ist eine revidierte und erweiterte Fassung eines Vortragsmanuskripts, das unter dem Titel „Das völkerrechtliche Gebot der Gleichbehandlung von Auslandsbewohnern im Atomenergierecht“ in N. Pelzer, Hrsg., *Deutsches Atomenergierecht im internationalen Rahmen* (1992) im Nomos Verlag erscheinen wird.

Durham, N.C., im Herbst 1991.

Günther Handl

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Internationalisierung des Genehmigungsverfahrens für kerntechnische Anlagen als Funktion grenzüberschreitender Gefährdung des Nachbarstaates

A. Einführung	11
B. Gefährdung durch kerntechnische Anlagen: Ein Überblick	12
C. Risikobegriff und völkerrechtliches Nachbarrecht	15
D. Das Störfallrisiko kerntechnischer Anlagen im „Grenzbereich“: Standortbedingtes Mitentscheidungs- bzw. Mitspracherecht des gefährdeten Staates	20
I. „Grenzkraftwerke“: Grenzüberschreitende Schutzzonen als Auslöser für ein völkerrechtliches Mitentscheidungsrecht des gefährdeten Staates ...	20
II. „Grenznahe“ Kernkraftwerke und Mitspracherecht des Nachbarstaates	35
III. Endlagerstätten für radioaktive Abfälle und Wiederaufbereitungsanlagen im Grenzbereich: Das Störfallrisiko als Anknüpfungspunkt für ein völkerrechtliches Mitentscheidungs- bzw. Mitspracherecht	42

Zweiter Teil

Der individuelle völkerrechtliche Anspruch des gefährdeten Staates auf Sicherung gegen grenzüberschreitende Auswirkungen von kerntechnischen Anlagen

E. Vorbemerkungen	48
F. Materielle rechtliche Ansprüche	49
I. Anspruch auf grundsätzliche Betriebssicherheit und Umweltverträglichkeit der kerntechnischen Anlagen	49
1. Das Gebot der fortschrittlichsten Technologie	51
2. Völkerrechtliche Relevanz der Umweltschutzstandards des gefährdeten Staates	55
3. Völkerrechtliches Diskriminierungsverbot	56
4. Zusammenfassung	57
II. Vorsorgeansprüche	58
1. Aufbau von grenzüberschreitenden Warn- und Kommunikationssystemen	59
2. Gemeinsame grenzüberschreitende Notfallplanung	62
3. Vorabregelung grenzüberschreitender Hilfeleistung	65
III. Ansprüche im Stör- bzw. Katastrophenfall	67
1. Benachrichtigungspflicht	67

2. Hilfeleistungspflicht	73
G. Allgemeine verfahrensrechtliche Ansprüche	74
I. Informationspflicht	74
II. Die Pflicht zur grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung ..	79
III. Konsultationspflicht	81
IV. Gleichbehandlung von Auslandsbewohnern	87
1. Die grundsätzliche Fragestellung	87
2. Der Zugang zu innerstaatlichen Entscheidungsinstanzen	92
a) Die völkerrechtliche Grundlage des Grundsatzes des gleichberechtigten Zugangs	92
b) Der Zugang zu umweltrechtlichen Entscheidungsinstanzen im nationalen Atomenergierecht	95
c) Zusammenfassung	99
3. Zur Frage der praktischen Umsetzbarkeit des Zugangsrechts des Auslandsbewohners	100
4. Ausländergleichbehandlungspflicht unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit?	102
5. Das Recht auf Zugang zu Umweltinformation	104
a) Entwicklung eines „Grundrechts“ auf Umweltinformation im internationalen Umweltschutzrecht	104
b) Der Anspruch auf Zugang zu umwelt- bzw. atomrechtliche Information im nationalen Recht	105
c) Ausländergleichbehandlung und aktive Informationspflicht der Behörden	106
d) Aktive kerntechnische Informationsvermittlung: Die Grenzen der Ausländergleichbehandlungsmaxime	109
6. Zusammenfassung	111

Dritter Teil

Kurzfassung der Ergebnisse

H. Zusammenfassung	113
I. Summary	118

Vierter Teil

Vertrags- und Dokumentenregister

J. Erläuternde Bemerkungen	123
K. Bilaterale Verträge	124
L. Multilateral Verträge	157
M. Entscheidungen/Richtlinien/Empfehlungen Internationaler Organisationen	158

Literaturverzeichnis	160
-----------------------------	-----

Sachverzeichnis	168
------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

AECB	Atomic Energy Control Board (Kanada)
AJIL	American Journal of International Law
Ann.Inst.D.I.	Annuaire de l'Institut de Droit International
ASIL	American Society of International Law
ASLAB	Atomic Safety and Licensing Appeals Board (USA)
AtVfV	Atomverfahrensverordnung
atw	Atomtechnik-Atomwirtschaft
Austr.YBIL	Australian Yearbook of International Law
AVR	Archiv des Völkerrechts
BImSchV	Verordnung zum Bundesimmissionschutzgesetz
BlgNR	Beilage zum Nationalrat
BMA	Bundesministerium f. Äußeres (Österreich)
BNA,IER	Bureau of National Affairs, International Environment Reporter, Current Developments
BOE	Boletin Oficial del Estado (Spanien)
BYIL	British Yearbook of International Law
Can.YBIL	Canadian Yearbook of International Law
CCH	Commerce Clearing House
C.E.	Conseil d'Etat
C.F.R.	Code of Federal Regulations (USA)
Col.J.Env.L.	Columbia Journal of Environmental Law
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsgblatt
ECE	Economic Commission for Europe (U.N.)
ELQ	Ecology Law Quarterly
Env.Policy & L.	Environmental Policy and Law
EuGRZ	Europäische Zeitschrift für Grundrechte
Eur.Y.B.	European Yearbook
FS	Festschrift
GAOR	General Assembly Official Records (U.N.)
Hrsg.	Herausgeber
IAEA	International Atomic Energy Agency
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILA	International Law Association
ILC Y.B.	Yearbook of the International Law Commission
ILM	International Legal Materials
J.Env.L.	Journal of Environmental Law
J.O.	Journal Officiel
JZ	Juristen Zeitung
Nat.Res.J.	Natural Resources Journal
NethILRev	Netherlands International Law Review
NethYBIL	Netherlands Yearbook of International Law

NLB	Nuclear Law Bulletin
NRC	Nuclear Regulatory Commission (USA)
NYBIL	Netherlands Yearbook of International Law
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
ÖJZ	Österreichische Juristen Zeitung
ÖZöRV	Österreichische Zeitschrift f. öffentliches Recht und Völkerrecht
Parl.Deb.	Parliamentary Debates
RBDI	Revue Belge de Droit International
R.C.D.I.P.	Revue Critique de Droit International Prive
RdC	Recueil des Cours
Rev.J.Env.	Revue Juridique de l'Environnement
RGDIP	Revue General de Droit International Public
Riv.D.I.	Rivista di Diritto Internazionale
Riv.Giur.Amb.	Rivista Giuridica dell'Ambiente
Schweiz.JIR	Schweizerisches Jahrbuch des internationalen Rechts
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
UKTS	United Kingdom Treaty Series
U.N. RIAA	United Nations Reports of International Arbitral Awards
UNTS	United Nations Treaty Series
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Vers.R.	Versicherungsrecht
Y.B.Int'l Env.L.	Yearbook of International Environmental Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Erster Teil

Internationalisierung des Genehmigungsverfahrens für kerntechnische Anlagen als Funktion grenzüberschreitender Gefährdung des Nachbarstaates

A. Einführung

Seit der Atomkatastrophe in Tschernobyl, die die Möglichkeit weiträumiger grenzüberschreitender Auswirkungen von Kernkraftunfällen nur allzu drastisch vor Augen geführt hat, stellt sich in verschärfter Form die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein, durch eine ausländische kerntechnische Anlage potentiell beeinträchtigter Staat, dem Anlagestaat gegenüber einen, auf bilateraler Ebene durchsetzbaren, völkerrechtlichen Anspruch auf Sicherung der Unversehrtheit des eigenen Territoriums und seiner Bevölkerung hat. Trotz zunehmender Multilateralisierung nicht nur von Umweltagenden im allgemeinen,¹ sondern auch von Fragen der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes,² ist mit dieser Frage ist ein aktueller Themenkreis angeschnitten, der in der völkerrechtlichen „Aufarbeitung“ der Katastrophe von Tschernobyl gegenüber den Problemen der völkerrechtlichen bzw. zivilrechtlichen Haftung und der Staatenimmunität stark vernachlässigt worden ist. Diesem Versäumnis soll mit der vorliegenden Studie entgegengetreten werden. Die Klärung der völkerrechtlichen Möglichkeiten der Verhinderung sowie Minderung grenzüberschreitender nuklearer Schäden verdient mindestens ebensoviel Aufmerksamkeit wie die Frage der Schadensregulierung *ex post*.³

¹ Vgl. allgemein Handl, „Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law“, 1 *Y.B.Int'l Env.L.* 3 (1990).

² s. z. B. unten F.I.1.

³ Aus dem umfangreichen Schrifttum zum Problemkreis „Tschernobyl — Schadenersatz für grenzüberschreitende nukleare Schäden“ seien hier u. a. erwähnt: Adede, „Toward a Convention for the Settlement of International Claims Arising from Transboundary Nuclear Pollution Damage“, *BNA, IER, Analysis & Perspective* 351 (1988); Kapteyn, „Vergoeding schade Tsjernobyl — volkenrechtelijke aspecten“, 42 *NJB*, 1329 (1986); M. Kloepper/C. Kohler, *Kernkraftwerk und Staatsgrenze* 132ff.(1981); Malone, „The Chernobyl Accident: A Case Study in International Law Regulating State Responsibility for Transboundary Nuclear Pollution“, 12 *Col.J. Env.L.* 203 (1987); Pelzer, „The Impact of the Chernobyl Accident on International Nuclear Energy Law“, 25 *AVR* 294 (1987); Rest, „Tschernobyl und die internationale Haftung — Völkerrechtliche Aspekte“, *Vers.R.* 933 (1986); P. Sands, *Chernobyl: Law and Communication: Transboundary Nuclear Air Pollution — The Legal Materials* (1986); Strohl, „Tschernobyl et le problème des obligations internationales relatives aux accidents nucléaires“, 4 *Politique Etrangère* (1986); Uibopuu, „Tschernobyl im Lichte des Sowjetrechts“, 30 *Recht in Ost und West* 269 (1986); and Uschakow, „Tschernobyl und das sowjetische Recht“, *Vers.R.* 17 (1986).

Schon aus rein verfahrensökonomischen Gründen ist anzunehmen, daß nicht bereits jeder theoretisch gefährdete Staat einen individuellen völkerrechtlichen Anspruch auf Sicherung gegen grenzüberschreitende atomare Schäden haben kann. Von einer kerntechnischen Anlage ausgehende grenzüberschreitende Gefahren, die alle Staaten in dem Sinne betreffen, daß sie legitime Sicherheitsinteressen der Staatengemeinschaft im ganzen berühren, werden vielmehr im Wege multilateraler Vereinbarungen, etwa über global geltende Mindestsicherheitsstandards u. dgl., zu regeln sein.⁴ Für einen besonderen, individuellen Anspruch seitens eines gefährdeten Staates setzt das Völkerrecht dagegen ein spezifisches, mit der ausländischen kerntechnischen Anlage verbundenes, grenzüberschreitendes Gefahrenmoment voraus.

Entsprechend der grundsätzlichen Themenstellung werden in der hier vorliegenden Studie drei Problemkreise angeschnitten und zwar:

1. die Frage nach der objektiven Eingrenzung des grenzüberschreitenden nuklearen Gefährdungstatbestandes, der im bilateralen Rechtsverhältnis von gefährdetem Staat und Anlagestaat anspruchsauslösende Wirkung hat;
2. die Frage nach der Ausgestaltung dieses besonderen bilateralen Anspruchs auf Sicherung gegen das nukleare Risiko, also nach dem Umfang und Grad der „Internationalisierung“ jener Entscheidungsprozesse, die dem Aufbau, Betrieb und der Entsorgung kerntechnischer Einrichtungen zugrunde liegen; und
3. die Frage nach den zwischenstaatlichen Rechtspflichten zur Minderung nuklearer Schäden wenn ein Stör- bzw. Unfall in einer kerntechnischen Anlage eingetreten ist.

Die Erörterung multilateraler Anliegen, die die Sicherheit oder die Umweltsicherheit nationaler kerntechnischer Anlagen betreffen, ist nur insofern Gegenstand dieser Untersuchung, als sie direkt zum Verständnis der bilateralen Rechtslage notwendig erscheint. Nicht speziell behandelt werden ferner Fragen, die mit nicht-nuklearen grenzüberschreitenden Umwelteinwirkungen kerntechnischer Anlagen zusammenhängen, wie z. B. der Aufwärmung von Grenzflüssen und dergleichen. Die vorliegende Studie beschäftigt sich also ausschließlich mit dem für kerntechnische Anlagen charakteristischen nuklearen Risiko.

B. Gefährdung durch kerntechnische Anlagen: Ein Überblick

Voraussetzung für die völkerrechtliche Bewertung der von kerntechnischen Anlagen ausgehenden grenzüberschreitenden Gefährdung ist zunächst ein klares Verständnis hinsichtlich der Art des Risikos, das für Anlagen des

⁴ s. dazu allgemein N. Pelzer (Hrsg.), *International Harmonization in the Field of Nuclear Energy Law, Proceedings of NUCLEAR INTER JURA '85* (1986); ins Detail gehend, Handl, „Transboundary Nuclear Accidents: The Post-Chernobyl Multilateral Legislative Agenda, 15 *ELQ* 203, 205-211 (1988); und Boyle, „Nuclear Energy and International Law: An Environmental Perspective“, 60 *BYIL* 257ff., 260-269 (1989).

nuklearen Brennstoffkreislaufes, die für Nachbarstaaten möglicherweise von Bedeutung sein könnten, als typisch oder dominierend gelten kann. Damit stellt sich die Frage, ob bei einer bestimmten Anlage das Stör- bzw. Unfallrisiko überwiegt oder aber, ob im Normalbetrieb der Anlage erfolgende Umwelteinleitungen radioaktiver Stoffe als ausschlaggebend für das charakteristische Gefährdungspotential dieser kerntechnischen Einrichtung gelten müssen.

In Bezug auf Kernkraftwerke fällt die Antwort leicht. Sowohl die Unfälle in Tschernobyl und Harrisburg (Three Mile Island), als auch die theoretischen Unfallsberechnungen — etwa der amerikanischen Reactor Safety Study von 1975⁵ oder der Deutschen Reaktor Sicherheitsstudie von 1979⁶ — räumen jeden Zweifel aus: Bei Kernkraftwerken muß das Stör- bzw. Unfallrisiko den völkerrechtlichen Ausgangspunkt für die Beurteilung des bilateralen Rechtsverhältnisses bilden.

Weniger einfach ist die Bewertung dessen, was für eine Wiederaufbereitungsanlage als das dominierende Risiko gelten muß. Je nach emissionstechnischer Auslegung der betreffenden Anlage werden mehr oder weniger Radionuklide routinemässig an die Umwelt abgeführt.⁷ Die daraus resultierende langfristige Belastung der Umwelt v.a. durch Krypton-85 und Jod-129, aber auch Kohlenwasserstoff-14 und Tritium, ist sicherlich nicht unbeachtlich.⁸ Aufgrund der großräumigen, ja globalen Ausbreitung dieser Radionuklide, stellt ihre Kontrolle im Wiederaufbereitungsverfahren eigentlich ein Problem für die Staatengemeinschaft insgesamt dar. Eine echte Lösung wird daher letztlich wohl einen multilateralen Ansatz voraussetzen. Die radiologische Belastung unmittelbar benachbarter Staaten durch einen geringfügigen Anstieg dieser Isotopen in der Umwelt und damit in der Nahrungskette, steht jedenfalls in ihrer Bedeutung weit hinter den bei einem Störfall nicht auszuschließenden grenzüberschreitenden Auswirkungen zurück.

Daß die Wiederaufbereitung abgebrannter nuklearer Brennstoffe mit ernstlichen Umweltrisiken verbunden ist, kann nicht geleugnet werden. Die vielen

⁵ U.S. Nuclear Regulatory Commission, *Reactor Safety Study: An Assessment of Accident Risks in U.S. Commercial Nuclear Power Plants*, WASH-1400 (NUREG 75/014), Executive Summary 9-11 (1975).

⁶ *Gesellschaft für Reaktorsicherheit, Deutsche Risikostudie Kernkraftwerke*, Dezember 1979. Vgl. weiters Heuser, „Risikountersuchungen zu Unfällen in Kernkraftwerken“, 32 atw Januar 1987, 79.

⁷ So war z. B. laut 1. Teilgenehmigung für die WAA Wackersdorf — anders als dies in einschlägigen U.S. Rechtsvorschriften gefordert wird — keine Rückhalteeinrichtung für Kr-85 geplant: *Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Wiederaufbereitungsanlage für bestrahlte Kernbrennstoffe aus Leichtwasserreaktoren und Mischoxid-Brennelementfabrik im Taxöldener Forst bei Wackersdorf (WAA), 1. Teilgenehmigung vom 24.9.1985*, S.165f.

⁸ Vgl. allgemein *OECD Nuclear Energy Agency, Radiological Significance and Management of Tritium, Carbon-14, Krypton-85, Iodine-129 Arising from the Nuclear Fuel Cycle: Report by an NEA Group of Experts* 43 ff.(1980).