

Schriften zum Umweltrecht

Band 32

**Genehmigung
kerntechnischer Anlagen nach deutschem
und US-amerikanischem Recht**

Von

Christian Heitsch



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN HEITSCH

**Genehmigung kerntechnischer Anlagen
nach deutschem und US-amerikanischem Recht**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 32

**Genehmigung
kerntechnischer Anlagen nach deutschem
und US-amerikanischem Recht**

Von

Christian Heitsch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Heitsch, Christian:

Genehmigung kerntechnischer Anlagen nach deutschem und
US-amerikanischem Recht / von Christian Heitsch. —

Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 32)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07751-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-07751-2

Inhalt

Einleitung	19
A. Die Genehmigung kerntechnischer Anlagen in der Bundesrepublik Deutschland	
<i>I. Gesetzeszwecke und Regelungsbereich des AtG</i>	
1. Die Zielsetzungen des AtG	21
a) Der Förderzweck	21
b) Der Schutzzweck	21
c) Weitere Gesetzeszwecke	22
d) Verhältnis von Schutz- und Förderzweck	22
aa) Verfassungsrechtliche Legitimation des Förderzwecks	23
bb) Verfassungsrechtliche Legitimation des Schutzzwecks	24
cc) Vorrang des Schutzzwecks	24
2. Der Regelungsbereich des § 7 AtG	25
a) Abgrenzung	25
b) Der Anlagenbegriff	26
c) Der Genehmigungspflicht unterliegende Tätigkeiten	28
d) Wesentliche Veränderungen	28
e) Die Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 II AtG	29
<i>II. Die erforderliche Schadensvorsorge (§ 7 II Nr. 3 AtG)</i>	
1. Gesetzliche Regelung	30
a) Aussagen des BVerfG im Kalkar-Beschluß	31
b) Widersprüche und Unklarheiten	33
aa) Die "Dynamik" des Grundrechtsschutzes	33
bb) Der Maßstab für das Restrisiko	34
c) Zur Lehre vom Situationsvorbehalt	35

2. Konkretisierung durch die Strahlenschutzverordnung	37
a) Dosisgrenzwerte	38
aa) Dosisgrenzwerte für den bestimmungsgemäßen Betrieb	38
bb) Störfallplanungsdosen	39
b) Strahlenschutzgrundsätze	40
3. Weitere Konkretisierung der erforderlichen Vorsorge	42
a) Allgemeine Verwaltungsvorschriften	42
b) Verwaltungsinterne Regelungen und ihre Merkmale	43
c) Einzelne verwaltungsinterne Regelungen	45
aa) Die "Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke"	45
(1) Entstehung und Funktion	45
(2) Inhalt	46
(3) Konkretisierungsbedürftigkeit	48
bb) Störfall-Leitlinien	48
(1) Anwendungsbereich	48
(2) Auslegungsfälle	49
(3) Bedeutung	51
cc) Leitlinien der RSK	52
(1) Aufgabe und Arbeitsweise der RSK und der SSK	52
(2) Inhalt und Bedeutung der RSK-Leitlinien für Druckwasserreaktoren	54
d) Bindung der Verwaltungsgerichte an verwaltungsinterne Regelungen	54
aa) Das Regelwerk als Empfehlungen	55
bb) Das Regelwerk als antizipiertes Sachverständigengutachten	55
cc) Das Regelwerk als Abschätzung des Standes von Wissenschaft und Technik ..	57
dd) Das Regelwerk als "normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften"	57
e) Merkmale der Fachgremien	59
aa) Keine normative Legitimation	59
bb) Dominanz von Naturwissenschaft und Technik bei der Entscheidung über das Restrisiko	59
cc) Normkonkretisierung durch Private	61

Inhalt	7
dd) Publizitätsdefizite	61
ee) Auswahl der Mitglieder	62
f) Konkretisierung in technischen Regelwerken	63
aa) Arten technischer Regelwerke	63
bb) Die Regeln des KTA	64
(1) Der KTA: Funktion und Verfahren	64
(2) Inhalt der KTA-Regeln	66
(3) Überbrückung eines regelfreien Zustands	66
(4) Bewertung des Aufstellungsverfahrens	67
cc) Rechtliche Bedeutung der technischen Regelwerke	68
(1) Keine unmittelbare Bindungswirkung	68
(2) Beweisrechtliche Bedeutung	68
4. Klagebefugnis	69
a) Das Prinzip der Verletztenklage	69
b) Klagebefugnis bei § 7 II Nr. 3 AtG	71
aa) Klagebefugnis im Gefahrenbereich der Anlage	71
bb) Drittschützende Wirkung des Strahlenminimierungsgebots	72
cc) Das Stade-Urteil des BVerwG	73
dd) Klagebefugnis hinsichtlich potentieller Störfallrisiken	75
ee) Klagebefugnis hinsichtlich befürchteter Unfallrisiken	75
ff) Inhaltliche Grenzen des Individualschutzes	76
5. Die Staatspraxis in der neueren Rechtsprechung des BVerwG	77
6. Gerichtliche Kontrolldichte	79
a) Unbeschränkte Nachprüfung bis 1985	79
b) Die neue Linie des BVerwG zur Kontrolldichte	80
<i>III. Weitere anlagen- und standortbezogene Genehmigungsvoraussetzungen</i>	
1. Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter (§ 7 II Nr. 5 AtG)	82
a) Verhältnis zu § 7 II Nr. 3 AtG	82
b) Konkretisierung	83

aa) Rechtsverordnungen	83
bb) Regelungen unterhalb der Rechtsverordnung	83
cc) Sabotageschutz	85
c) Rechtsschutzfragen	88
aa) Schutzniveau	88
bb) Kontrolldichte	88
cc) Individualschutz bei § 7 II Nr. 5 AtG	89
2. Berücksichtigung der Umweltauswirkungen der Anlage (§ 7 II Nr. 6 AtG)	90
a) Regelungsbereich	90
b) Rechtscharakter	92
c) Individualschützende Wirkung	92
d) Zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung	92

IV. Das Genehmigungsverfahren

1. Überblick	94
a) Rechtsgrundlagen	94
b) Ablauf des Genehmigungsverfahrens	95
2. Einzelfragen	95
a) Informelle Kontakte	95
aa) Vorverhandlungen	95
bb) Verfahrensbegleitende informelle Kontakte	96
b) Verfahrensvorschriften als Schutznormen	96
aa) Bedeutung des Verfahrens für den Grundrechtsschutz	96
bb) Klagebefugnis bei Verfahrensfehlern	97
cc) Beschränkte Relevanz von Verfahrensfehlern	99
dd) Kein selbständiger Rechtsschutz gegen Verfahrensfehler	100
c) Die Öffentlichkeitsbeteiligung	105
aa) Auslegung von Unterlagen	105
(1) Die Antragsunterlagen	105
(2) Der Sicherheitsbericht	106

(3) Die Kurzbeschreibung	107
bb) Die Bekanntmachung	109
cc) Die Auslegung	110
dd) Die materielle Präklusion	110
ee) Akteneinsicht nach Ermessen	114
(1) Ermessensrichtlinien	114
(2) Ausnahmen	115
(3) Insbesondere: Die Behandlung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ..	116
(4) Bewertung der Vorschriften über die Akteneinsicht	118
ff) Der Erörterungstermin	119
(1) Zweck	119
(2) Durchführung	120
gg) Die Entscheidung	122
hh) Erneute Öffentlichkeitsbeteiligung bei wesentlichen Änderungen	123
ii) Gesamtbewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung	125
d) Die Sachverständigentätigkeit	126
aa) Rechtlicher Rahmen	126
bb) Praxis der Sachverständigentätigkeit	128
cc) Die Mehrfachtigkeit von Sachverständigen	128
dd) Bekanntgabe der Gutachten an Verfahrensbeteiligte	131
3. Die Verfahrensstufung	132
a) Gründe und Rechtsgrundlagen	132
b) Inhalt der 1. TEG	133
aa) Der gestattende Teil	133
bb) Zur Standort- und Konzeptgenehmigung	133
cc) Das vorläufige positive Gesamturteil	136
(1) Rechtsnatur	136
(2) Inhalt	137
(3) Bindungswirkung	138
(4) Drittschützende Wirkung	139

dd) Zu Freigabe und Vorabzustimmung	139
---	-----

B. Die Genehmigung kerntechnischer Anlagen in den USA

I. Gerichts- und Behördenorganisation

1. Die Nuclear Regulatory Commission (NRC)	141
a) Aufgaben und verfassungsrechtliche Stellung	141
aa) Die Neuordnung der Atombehörden	141
bb) Verhältnis der NRC zum Präsidenten	141
cc) Verhältnis zum Kongreß; "Rulemaking"- Befugnisse	142
b) Abteilungen der NRC	143
c) Die Beratungskommission für Reaktorsicherheit (Advisory Committee on Reactor Safeguards - ACRS)	144
d) Die Genehmigungsausschüsse	145
2. Gerichtsverfassung	146
a) Instanzenzug	146
aa) Erstinstanzielle Zuständigkeit der Federal Courts of Appeals	146
bb) Überprüfung durch den Supreme Court im "certiorari"-Verfahren	147
b) Grundsatz der bindenden Präzedenzfälle	147

II. Die Genehmigungsvoraussetzungen

1. Keine verfassungsrechtlichen Vorgaben	148
2. Bestimmungen im Atomic Energy Act	149
a) Gleichrang der Gesetzeszwecke	149
b) Genehmigungsarten; zweistufiges Genehmigungsverfahren	150
c) Konkretisierung der durch § 103(d) AEA geschützten Rechtsgüter	150
aa) Nationale Verteidigung und Sicherheit	151
bb) Gesundheit und Sicherheit der Allgemeinheit	151
3. Konkretisierung in "rules"	152
a) Inhalt des Antrags	152
aa) Betreiber- und standortbezogene Angaben (§ 50.33)	153
bb) Anlagenbezogene Angaben	153

cc) Pflicht zu wahrheitsgemäßen Angaben	155
b) "Endgültigkeit" der sicherheitsbezogenen Feststellungen	155
c) Keine Standardisierung	157
d) Einzelne "rules"	158
aa) Die "General Design Criteria"	158
(1) Funktion	158
(2) Inhalt	159
(3) Auslegung gegen Störfälle und Naturereignisse	161
bb) Qualitätssicherung	162
cc) Strahlenschutz	164
(1) Grenzwerte	164
(2) Der ALARA- Grundsatz	165
(3) Richtwerte für "postulated accidents"	166
dd) Standortwahl	166
(1) Faktoren der Standortbewertung	167
(2) Insbesondere: die Bevölkerungssituation	169
ee) Sabotageschutz	171
(1) Auslegungsbedrohung	171
(2) Komponenten des Sicherungssystems	172
ff) Katastrophenschutzplanung	172
(1) Anforderungen an die Katastrophenschutzplanung	173
(2) Umsetzungsprobleme	175
4. Konkretisierung der "rules"	178
a) Verweisung auf technische Regelwerke	178
b) "Regulatory Guides"	180
c) Der Standard Review Plan	180

*III. Das Gesetz über die nationale Umweltpolitik
(National Environmental Policy Act -NEPA)*

1. Überblick	181
a) Die Gesetzesziele des NEPA	181
b) Pflichten der Bundesbehörden	183
c) Der Council on Environmental Quality	184
2. Insbesondere: Das Environmental Impact Statement (EIS)	185
a) Verfahren bei der Aufstellung des EIS	185
aa) Der Umweltbericht des Antragstellers	186
bb) Die Festlegung des Untersuchungsrahmens ("scoping process")	187
cc) Erstellung eines Entwurfs (Draft Environmental Impact Statement - DEIS) ..	188
dd) Das Final Environmental Impact Statement (FEIS)	188
b) Verhältnis von AEA und NEPA	190
c) Inhalt des EIS	191
aa) Übersicht	191
bb) Einzelheiten	192
(1) Vollständigkeit und Detailliertheit der Darstellung	192
(2) Alternativen	194
(a) Mitwirkungslasten der Parteien	195
(b) Alternativstandorte	195
(3) Auswirkungen des Betriebs	197
(a) Radioaktivitätsabgaben im Normalbetrieb	197
(b) Auswirkungen von "Unfällen" ("accidents")	197
(4) Abwägung	199
d) Gerichtliche Kontrolle	201
e) Neueste Entscheidungen zum EIS-Verfahren	202
f) 20 Jahre NEPA - Versuch einer Bilanz	204

IV. Quellen des Verfahrensrechts

1. Verfahrensrechtlicher Mindestschutz in der Verfassung: Die "Due Process Clause" ..	205
a) Herkunft und Stellenwert	205

b) Anwendungsbereich	206
c) Anforderungen	207
aa) Abwägung	207
bb) Anzahl der Betroffenen	208
2. Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Administrative Procedure Act - APA)	208
a) "Informal rulemaking"	209
aa) Merkmale und Funktion	209
bb) Ausnahmen von den Verfahrensanforderungen	210
b) "Formal adjudication"	211
c) "Formal rulemaking"	212
3. Verfahrensanforderungen im AEA	213

V. Das Genehmigungsverfahren

1. Überblick	214
a) Der Normalfall	214
b) Verfahrensbeschleunigung	217
c) Öffentlichkeitsbeteiligung bei Änderungsgenehmigungen	218
2. Einzelheiten	219
a) Zulassung der Einwender	219
aa) "Intervention of right"	220
(1) Die Klagebefugnis in der Rechtsprechung des Supreme Court	220
(2) Die vom AEA und vom NEPA geschützten Interessen	222
bb) "Discretionary Intervention"	223
cc) "Limited Appearance"	224
dd) Besondere Voraussetzungen der nachträglichen Zulassung	225
b) Rechts- und Tatsachenbehauptungen ("contentions")	226
aa) Rechtmäßigkeit	226
bb) Anforderungen nach 10 C.F.R. § 2.714(b) a. F.	226
cc) Die Neufassung von 10 C.F.R. § 2.714(b)	228
dd) Verspätete "contentions"	229

ee) Allgemeine ungelöste Sicherheitsprobleme	230
(1) Erfassung und Analyse	230
(2) Behandlung der USIs in Genehmigungsverfahren	231
(3) Streitige Verhandlung über USIs	233
c) Die mündliche Verhandlung	234
aa) Umfang der Prüfung durch das ASLB	234
(1) Errichtungsgenehmigungen	234
(2) Betriebsgenehmigung	235
(3) Verweisung allgemeiner Probleme in "rulemaking"- Verfahren	236
bb) Beweislast	237
cc) Verfahrensrechte	237
(1) Unterscheidung nach der Beteiligungsart	237
(2) Möglichkeiten der Parteien, ihren Standpunkt darzulegen	238
(3) Kreuzverhör	239
dd) Das Fachpersonal der NRC	240
(1) Herkunft	240
(2) Stellung in der mündlichen Verhandlung	240
(3) Verhinderung von Interessenkonflikten	241
ee) Obliegenheit der Parteien, Vorschläge für die Entscheidung zu verfassen	242
ff) Neutralität des ASLB	243
(1) Verbot der "ex parte communications"	243
(2) Funktionentrennung innerhalb der NRC	245
gg) Der Schutz geheimhaltungsbedürftiger Angaben	245
(1) Auslegung im Public Document Room	246
(2) Zugang für Verfahrensbeteiligte	247
hh) Bedeutung der "Rules" der NRC	248
ii) Rechtsschutz gegen Verfahrensfehler	249
(1) Beschwerden gegen verfahrenlenkende Entscheidungen	249
(2) Nachweis eines Nachteils	250

VI. "Informal Rulemaking": Einzelheiten

1. Das normale "Notice and Comment"- Verfahren	252
a) Angaben in der Bekanntmachung	252
aa) Ort, Zeit und Art der Öffentlichkeitsbeteiligung	252
bb) Angaben zum Inhalt der geplanten "rule"	253
b) Erläuterung	255
2. Abschließende Regelung des "informal rulemaking" in § 553 APA	256
a) Der Ansatz des "D.C. circuit": "Hybrid rulemaking"	256
b) Die Reaktion des Supreme Court	257

VII. Die "Open Government Legislation"

1. Der Freedom of Information Act	258
a) Anliegen	258
b) Informations- und Akteneinsichtsrechte	259
aa) Veröffentlichung im Federal Register	259
bb) Leichter Zugang zu behördlichen Entscheidungen	260
cc) Zugang zu sonstigen "Behördenakten"	261
c) Grenzen der Informationsrechte	263
aa) Interne Vorschriften und Verfahrensweisen für das Personal	263
bb) Betriebsgeheimnisse und vertrauliche geschäftsbezogene Angaben	264
cc) Schriftverkehr innerhalb der Behörde oder zwischen verschiedenen Behörden	266
dd) Schutz der Privatsphäre	267
ee) Weitere Beschränkungen	268
d) Rechtsschutzfragen	269
aa) Strikte gerichtliche Kontrolle	269
bb) "Umgekehrte" FOIA-Prozesse	270
2. Der Government in the Sunshine Act	271
a) Öffentliche Sitzungen	271
aa) Begriff der "Sitzung"	271
bb) Verfahren und gerichtliche Überprüfung	272

b) Einschränkungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes	273
aa) Unterschiede zum FOIA	273
bb) Umgehung durch Umlaufverfahren	274

VIII. Gerichtliche Überprüfung

1. Zulässigkeitsfragen	274
a) Ausschöpfung der verwaltungswirtschaftlichen Rechtsbehelfe	274
b) Abschließende Wirkung der Maßnahme	275
2. Kontrolldichte	276
a) Vorbemerkung	276
b) Gesetzliche Regelung	276
aa) Tatsachenfeststellungen	278
(1) Eigenständige Ermittlung der Tatsachen	278
(2) "Hinreichende Anhaltspunkte"	278
(3) "Willkürlich und unberechenbar"	279
(4) Weitere Abstufung bei der Anwendung der Prüfungsmaßstäbe	279
bb) Rechtsfragen	280
cc) Politisch-wertende Entscheidungen	281
dd) Rechtsschutz gegen Verfahrensfehler	283
ee) Der Grundsatz des nicht nachteiligen Fehlers	283
c) Besondere Zurückhaltung der Gerichte gegenüber den Atombehörden	284
aa) "Power Reactor Development Co." als Präzedenzfall	284
bb) Zurückhaltung gegenüber "Tatsachenfeststellungen" der NRC	286

C. Bewertung und Folgerungen

I. Dogmatische Grundlagen der Wyhl-Entscheidung

1. Die Kontrolldichte im Spiegel der Verfassung	289
a) Bessere Ausrüstung der Verwaltung?	289
b) Kontrolldichte und Gewaltenteilung	291
aa) Die Gewaltenteilung im Grundgesetz	291
bb) Verhältnis von Zweiter und Dritter Gewalt im GG	292

cc) Kein normativ eröffneter Beurteilungsspielraum im Atomrecht	294
dd) Keine Kontrollrestriktion mit Kompensation durch Verfahren	295
c) Grenzen rational möglicher Kontrolle	295
aa) Erkenntnistheoretisch begründete Kontrollschranken?	295
bb) Kontrollgrenzen wegen der Besonderheiten naturwissenschaftlich-technischer Erkenntnisprozesse	297
2. Zulässigkeit verbindlicher Verwaltungsvorschriften im Umweltrecht	300
a) Verfassungsgeschichtliche Wurzel der Unterscheidung	300
b) Originäre Befugnis der Exekutive, Außenrecht zu setzen	301
c) Der Vorbehalt des Gesetzes	302
aa) Verfassungsgeschichtliche Grundlagen	302
bb) Reichweite des Vorbehalts	302
3. Verbindlichkeit der Verwaltungsvorschriften und verwaltungsinternen Regelungen des Atomrechts?	305
a) Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach § 48 BImSchG	306
aa) Entstehungsgeschichte	306
bb) Sinn und Zweck	307
cc) Legitimation, Zustimmungserfordernis, Verfahren	308
dd) Naturwissenschaftlicher Gehalt der Festsetzungen	311
b) Die verwaltungsinternen Regelungen im Atomrecht	312
aa) Keine allgemeinen Verwaltungsvorschriften	312
bb) BMU-Richtlinien als Verwaltungsabkommen?	313
cc) Die BMU-Richtlinien als Weisungen	313
dd) Ergebnis	316

II. Thesen und rechtspolitische Vorschläge

1. Unterschiede der beiden Rechtssysteme	317
2. Anregungen zur Änderung von Rechtsvorschriften	326
a) Ansatzpunkte	326
b) Änderungen des AtG	327
aa) Normative Grundlagen für Fachgremien	327

bb) Verfahrensregeln	329
cc) Änderung des § 7 AtG	330
c) Änderungen der AtVfV	330
aa) Auslegung	330
bb) Akteneinsicht	331
cc) Erörterungstermin	332
d) Überführung des untergesetzlichen Regelwerks	332

Anhang

1. Law Reports (US-Entscheidungssammlungen)	334
2. List of Cases	334
3. List of Abbreviations	338
4. Fundstellenverzeichnis der verwaltungsinternen Regelungen	339

Literaturverzeichnis	342
-----------------------------	------------

Einleitung

Im Sondervotum zum Mühlheim-Kärlich-Beschluß¹ haben die Richter Simon und Heußner die Auffassung vertreten, daß es sich wahrscheinlich "nur über das Verfahrensrecht verhindern" lasse, daß "der Bereich zwischen Recht und Technik zum juristischen Niemandsland" werde. Zudem ermögliche eine faire Anwendung des Verfahrens es den Gerichten, "den Schwerpunkt ihrer Nachprüfung von der schwierigen Beurteilung technischer und wissenschaftlicher Streitfragen mehr auf eine Verhaltens- und Verfahrenskontrolle der eigentlichen Entscheidungsträger zu verlagern und damit auf eine Aufgabe, für die die Gerichte besser gerüstet sind und deren sorgfältige Erfüllung zugleich dem Bürger angemessenen Rechtsschutz gewährt." Diese Gedanken waren möglicherweise beeinflusst vom Vorbild amerikanischer Verwaltungskontrollen. Amerikanische Gerichte überprüfen Maßnahmen der Verwaltung inhaltlich nur eingeschränkt. Das Verwaltungsverfahren ist in den USA jedoch sehr viel stärker formalisiert.

Ziel dieser Arbeit soll sein, die unterschiedlichen Strukturen des deutschen und amerikanischen Atomrechts herauszuarbeiten und darzustellen, auf welche Weise die beiden Rechtssysteme den Schutz vor den Gefahren der Kernenergie gewährleisten. Zugleich soll untersucht werden, ob amerikanische Lösungen auf das deutsche Recht zu übertragen sind. Teil A dient der Bestandsaufnahme des deutschen materiellen Atomrechts und des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Dabei soll insbesondere die Entwicklung der Rechtsprechung nachgezeichnet werden, da sie vor allem für die Praxis maßgeblich ist. Auf eine Auseinandersetzung mit der sehr umfangreichen Literatur wird dagegen, soweit vertretbar, verzichtet. Teil B befaßt sich mit der Genehmigung kerntechnischer Anlagen in den USA. Dabei werden die Behörden- und Gerichtsorganisation sowie die materiellen Vorgaben des Atomic Energy Act nur kurz umrissen. Die konkreten Anforderungen für die sicherheitstechnische Auslegung, die Qualitätssicherung, den Strahlenschutz, die Sicherung gegen Sabotage und die Katastrophenschutzpläne sind in untergesetzlichen Vorschriften festgelegt, von denen die wichtigsten in groben Zügen vorgestellt werden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren ist als kontradiktorische mündliche Verhandlung ausgestaltet. Auch beim Erlaß untergesetzlicher Vorschriften ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgeschrieben. Beide Verfahrensarten werden ausführlich erläutert. Bestandteil eines jeden Geneh-

¹BVerfGE 53, 30, 76, 82.

migungsverfahrens ist eine Darstellung der Umweltauswirkungen, deren Grundzüge und Verfahren ebenfalls dargestellt werden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Genehmigungs- und Rechtssetzungsverfahren wird ergänzt durch die weitreichenden Informations- und Akteneinsichtsrechte der "Open Government Legislation", d. h. des Freedom of Information Act und des Government in the Sunshine Act. Nach welchen Maßstäben die amerikanischen Gerichte Verwaltungsmaßnahmen überprüfen und wie diese Grundsätze im Atomrecht angewendet werden, wird am Ende des Teils B geschildert. In Teil C werden die wesentlichen Unterschiede der beiden Rechtssysteme im Überblick herausgestellt und rechtspolitische Folgerungen gezogen. Außerdem wird untersucht, ob die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur gerichtlichen Kontrolldichte und zur Verbindlichkeit normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften dogmatisch haltbar ist. Rechtsprechung und Literatur sind bis Ende 1991 berücksichtigt.²

²Daß ich diese Arbeit schreiben konnte, verdanke ich meinen akademischen Lehrern an den Universitäten Göttingen und Regensburg. Von ihnen hat Hermann Soell das Thema gestellt und die Ausführung mit Rat und Kritik begleitet, Rainer Arnold das Zweitgutachten übernommen. Einen siebenmonatigen Aufenthalt in den USA hat der DAAD finanziell gefördert. Den Zugang zu den Beständen der Washington College of Law Library, American University, eröffnete mir mit amerikanischer Liberalität Patrick Kehoe; besonders zu Beginn haben mir sehr geholfen Harold Green von der George Washington University sowie Gary McCann und Fred Anderson. Michael Kloepfer hat veranlaßt, daß die Arbeit in die Reihe "Schriften zum Umweltrecht" aufgenommen wurde. Ihnen allen danke ich herzlich.

A. Die Genehmigung kerntechnischer Anlagen in der Bundesrepublik Deutschland

I. Gesetzeszwecke und Regelungsbereich des AtG

1. Die Zielsetzungen des AtG

a) Der Förderzweck

Nach § 1 Nr. 1 AtG ist Zweck des Gesetzes, die "Erforschung, Entwicklung und die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken zu fördern." Mit dieser Vorschrift hat der Gesetzgeber die Grundentscheidung getroffen, daß die Kernenergienutzung zulässig ist.¹ Nach Ansicht des BVerfG wird diese Entscheidung durch die Kompetenzvorschrift des Art 74 Nr. 11a GG verfassungsrechtlich abgesichert. Denn auch aus Kompetenzvorschriften der Verfassung folge, daß der darin genannte Gegenstand von der Verfassung selbst grundsätzlich gebilligt werde; deshalb könne seine Verfassungsmäßigkeit nicht aufgrund anderer Vorschriften der Verfassung grundsätzlich in Frage gestellt werden.²

Ausdruck des Förderzwecks ist es, wenn §§ 3 - 7, 9 AtG ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aufstellen und dadurch die friedliche Nutzung der Atomkraft für die Wirtschaft konstitutiv eröffnen.³ Außerdem greift der Förderzweck insbesondere dann ein, wenn die materiellen und personellen Ressourcen der Wirtschaft nicht ausreichen, z. B. in der Grundlagenforschung oder im Bereich der Haftung für nukleare Schäden: Höchstgrenze der Deckungsvorsorge (§ 13 III 2 AtG); Freistellungsverpflichtung (§ 34 AtG); begrenzter Rückgriff (§ 37 AtG).⁴

b) Der Schutzzweck

§ 1 Nr. 2 AtG erhebt den Schutz von Leben und Gesundheit des Menschen sowie von Sachgütern vor den Gefahren der Kernenergie und der

¹vgl. BVerfGE 49, 89, 129.

²vgl. BVerfGE 53, 30, 56; in diesem Sinne auch Lawrence (1989), 129.

³ebenso Luckow (1988), 81 m. w. N.

⁴vgl. Haedrich (1986), Nr. 3 zu § 1.