

**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

|   |    |
|---|----|
| <b>Einleitung</b>   | 19 |
| <b>A. Die Genehmigung kerntechnischer Anlagen in der Bundesrepublik Deutschland</b> |    |
| <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) Auslegungstörfälle .....   | 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<br>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 |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| <b>Literaturverzeichnis</b> | <b>342</b> |
|-----------------------------|------------|

## Einleitung

Im Sondervotum zum Mühlheim-Kärlich-Beschluß<sup>1</sup> 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-

---

<sup>1</sup>BVerfGE 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.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Daß 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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).<sup>4</sup>

#### 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

---

<sup>1</sup>vgl. BVerfGE 49, 89, 129.

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

<sup>3</sup>ebenso Luckow (1988), 81 m. w. N.

<sup>4</sup>vgl. Haedrich (1986), Nr. 3 zu § 1.