

Günther · Heidel · Wollenteit · Hack · Goldmann

Rechtsanwälte · Partnerschaft

RAe Günther · Heidel · Wollenteit · Hack · Goldmann
Postfach 130473 · 20104 Hamburg

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

Michael Günther
Hans-Gerd Heidel¹
Dr. Ulrich Wollenteit²
Martin Hack² LL.M. (Stockholm)
Clara Goldmann LL.M. (Sydney)
Dr. Michéle John
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town)
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London)

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Postfach 130473
20104 Hamburg

Mittelweg 150
20148 Hamburg

Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99

Email: post@rae-guenther.de
www.rae-guenther.de

Gerichtskasten 177
AG Hamburg PR 582

1. Februar 2011
10/0626UR/H/st
Sekretariat: Frau Stefanato
Tel.: 040-278494-16

Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn
2. des Herrn
3. der Frau
4. der Herrn
5. der Frau
6. des Herrn
7. des Herrn
8. des Herrn
9. der Frau

- Beschwerdeführer -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Günther, Heidel, Wollenteit, Hack
Goldmann, Mittelweg 150, 20148 Hamburg,

g e g e n

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße · Fern- und S-Bahnhof Dammtor · Parkhaus Brodersweg/ 2

Commerzbank AG
BLZ 200 800 00
Kto.-Nr. 4000 262 00

Hamburger Sparkasse
BLZ 200 505 50
Kto.-Nr. 1022 250 383

Postbank Hamburg
BLZ 200 100 20
Kto.-Nr. 743 874 202

Anderkonto:
Commerzbank AG
BLZ 200 800 00
Kto.-Nr. 4000 262 02

- 2 -

1. Artikel 1 Nr. 1 und Nr. 5 des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl I S. 1814;
2. § 7d AtG des Zwölften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl I S. 1817, 1818.

Verletzte Grundrechte: Artikel 2 Abs. 2 GG, Artikel 14 GG, Artikel 19 Abs. 4 GG, Artikel 20 GG, Artikel 20a GG

Wir zeigen unter Vorlage auf uns lautender Vollmachten die Vertretung der vorbezeichneten Beschwerdeführer an. In ihrem Namen erheben wir gegen die vorbezeichneten gesetzlichen Vorschriften

V e r f a s s u n g s b e s c h w e r d e.

A. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sind

1. Artikel 1 Nr. 1 und Nr. 5 des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl I S. 1814, sowie
2. Artikel 1 Nr. 2 des Zwölften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl I S. 1817, 1818, soweit mit Artikel 1 Nr. 2 § 7d AtG in das Atomgesetz eingefügt worden ist.

I.

Inhalt der angegriffenen Neuregelungen

1. Das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl I S. 1814

Das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes enthält im Wesentlichen die maßgeblichen Vorschriften, die die Verlängerung der Laufzeiten der noch im Betrieb befindlichen 17 Kernkraftwerke betreffen. Mit der Verfassungsbeschwerde nicht angegriffen werden die darüber hinaus noch in dem Änderungsgesetz enthaltenen weiteren Neuregelungen zu der Freistellungsverpflichtung nach §§ 34 – 39 AtG (Artikel 1 Nr. 2 bis 4 des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010), die Regelungen des Atomhaftungsrechts zum Gegenstand haben.

.../ 3

a)

Im Zentrum der Verfassungsbeschwerde steht die Änderung des § 7 Abs. 1a Satz 1 und 2 AtG durch Artikel 1 Nr. 1a), die zusammen mit der Änderung der Anlage 3 zu § 7 Abs. 1a durch Artikel 1 Nr. 5 des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010 eine drastische Ausweitung der Berechtigung zum Leistungsbetrieb von Kernkraftwerken vorsieht. Die in der neuen Anlage 3 in Spalte 4 vorgesehenen „zusätzlichen Elektrizitätsmengen“ führen bei älteren Kernkraftwerken zu einer Ausweitung der Laufzeiten um 8, bei neueren Kernkraftwerken um 14 Jahren (Durchschnitt 12 Jahre).

Die Ausweitung der Stromerzeugungsrechte erfolgt regelungstechnisch durch die Zubilligung zusätzlicher Elektrizitätsmengen, die in den jeweiligen Anlagen erzeugt werden dürfen, gemäß der neuen Spalte 4 der Anlage 3 sowie der Anordnung, dass die Berechtigung zum Leistungsbetrieb

„erlischt, wenn die in Anlage 3 Spalte 2 **und die in Anlage 3 Spalte 4** für die Anlage aufgeführte Elektrizitätsmenge (...) erzeugt ist“ (§ 7 Abs. 1a Satz AtG n.F.).

b)

Die weiteren Regelungen des Artikel 1 Nr. 1 des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010 (Art. 1 Nr. 1 b) – d)) enthalten lediglich Folgeänderungen, die sich zwangsläufig aus der Änderung von § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG ergeben.

2. Das Zwölfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl I S. 1817

Das „Zwölfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes“, ebenfalls ein Artikelgesetz, dient nach der Begründung unterschiedlichen Zwecken, nämlich im Wesentlichen

- der Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie 2009/71/EURATOM über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit von kerntechnischen Anlagen (Art. 1 Nr. 1, Nr. 2 (tlw.; § 7 c AtG), Nr. 9);
- der Etablierung einer Sorgspflicht von Genehmigungsinhabern kerntechnischer Anlagen, zukünftig „entsprechend dem fortschreitenden Stand von Wissenschaft und Technik“ Sicherheitsvorkehrungen zu verwirklichen, die einen „nicht nur geringfügigen Beitrag zur weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit (...) leisten“ (Art. 1 Nr. 2 (tlw. § 7d AtG);

- 4 -

- der Wiedereinführung der Enteignungsvorschriften für die Ermöglichung von Standorterkundungen sowie zur Errichtung und zum Betrieb eines Endlagers (Art. 1 Nr. 3, Nr. 6 (tlw), Nr. 8) sowie
- der Anpassung von § 19a AtG (periodische Sicherheitsüberprüfung) an die Anforderungen der Richtlinie 2009/71/EURATOM (Art. 1 Nr. 5).

Angegriffen wird hier lediglich Art. 1 Nr. 2 des Zwölften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl I S. 1817, soweit durch § 7d AtG ein bis dahin unbekannter neuer Vorsorgemaßstab in das Atomrecht implementiert worden ist. Die angegriffene Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„§ 7d
Weitere Vorsorge gegen Risiken

Der Inhaber einer Genehmigung zum Betrieb einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität hat entsprechend dem fortschreitenden Stand von Wissenschaft und Technik dafür zu sorgen, dass die Sicherheitsvorkehrungen verwirklicht werden, die jeweils entwickelt, geeignet und angemessen sind, um zusätzlich zu den Anforderungen des § 7 Absatz 2 Nr. 3 einen nicht nur geringfügigen Beitrag zur weiteren Vorsorge gegen Risiken für die Allgemeinheit zu leisten“.

Mit § 7d AtG soll nach der Gesetzesbegründung,

„im Interesse des Schutzes der Rechtsgüter des § 1 Nr. 2 AtG die Verwirklichung zusätzlicher Sicherheitsvorkehrungen zur Erhöhung der Sicherheitsreserven und zur Gewährleistung einer möglichst hohen Sicherheit“

von Kernkraftwerken im Atomgesetz erreicht werden (BT-Drs. 17/3052 zu § 7d, S. 29.). Die Pointe dieser neuen Vorsorgestufe liegt darin, dass die ihr zugeordneten Maßnahmen allein vor „Risiken für die Allgemeinheit“ schützen sollen. In der Begründung ist von einer weiteren Risikominimierung jenseits der erforderlichen Vorsorge gegen Schäden die Rede, die nicht drittschützend sein soll (BT-Drs. 17/3052 zu § 7d, S. 13).

Welchen konkreten Inhalt die vorgesehene „Sorgepflicht“ haben soll und wie sie erfüllt wird, lässt sich dem Gesetzentwurf letztlich nicht prägnant entnehmen. In der Begründung wird die Pflicht, für die Umsetzung der erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen in der jeweiligen Anlage zu sorgen, zwar für den Genehmigungsinhaber als „verbindlich“ bezeichnet. Es soll aber offenbar genügen, wenn aufgrund der geregelten Sorgepflicht der Genehmigungsinhaber

.../ 5

- 5 -

„erkennbar tätig“ wird. Die Ausgestaltung der „Sorgepflicht“ wird der Exekutive überlassen.

Zur Erläuterung soll hier schon Folgendes ausgeführt werden: Im Kern zielt die Vorschrift vor allem auf die Kassation des „Drittsschutzes“ gegenüber solchen Vorsorgemaßnahmen, die Anlieger von Nuklearanlagen und Kläger in Prozessen im Hinblick auf Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter sonst geltend machen könnten. In Konsequenz der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Zwischenlager Brunsbüttel (BVerwG, Urteil vom 11. April 2008 – 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129) sowie auch des BVerfG zum Drittschutz bei Castor-Transporten (Beschl. v. 21.01.2009, 1 BvR 2524/06, NVwZ 2009, 515) waren solche Maßnahmen wieder eindeutig dem Bereich der einklagbaren Schadensvorsorge zugeordnet worden (dazu etwa *Ziehm*, Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes, ZUR 2011, 3).

Die Zielrichtung, betroffenen Bürgern bzw. Klägern den Drittschutz im Hinblick auf Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter zu entziehen, hat sich vor allem in dem Referentenentwurf noch deutlicher zu erkennen gegeben. In dem Referentenentwurf war der wortgleichen Regelung noch ein Absatz 2 beigelegt, nach dem innerhalb von 10 Jahren der Nachweis zu führen gewesen wäre,

„dass bautechnische Maßnahmen zum Schutz des Reaktorgebäudes vor Flugzeugabstürzen nach den in Anlage 5 aufgeführten Spezifikationen in der jeweiligen Anlage verwirklicht sind“.

Anlage 1

In der Begründung des Referentenentwurfs wurde zugleich erkennbar, dass damit in erster Linie vor dem Hintergrund der Ereignisse vom 11. September 2001 der durch Terroristen herbeigeführte Flugzeugabsturz der drittschützenden Vorsorge entzogen werden sollte. Insbesondere diese Regelung löste heftige Kritik aus, weil sie bei den besonders schutzbedürftigen älteren Reaktoren (dazu noch unten) wegen der 10-Jahresfrist offensichtlich ins Leere lief. Deshalb wurde später auf diesen Teil des Referentenentwurfs (pro forma) verzichtet, allerdings ohne dass sich in der Sache etwas geändert hätte (dazu noch unten).

Auch in der Begründung des späteren Gesetzentwurfs wird klar gemacht, dass auf dieser neuen nicht drittschützenden Vorsorgeebene Schutzmaßnahmen im Bereich von Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter eine Rolle spielen sollen. Dort heißt es:

„Die Maßnahmen nach § 7d können im Ergebnis auch zu einem verbesserten Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter führen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der vorhandene Schutz

.../ 6

- 6 -

von Kernkraftwerken vor terroristischen Gefahren dem international Üblichen entspricht und teilweise deutlich darüber hinausgeht. Im Zusammenwirken mit den staatlichen Maßnahmen wird ein die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllendes Schutzniveau erreicht.“ (BT-Drs. 17/3052 zu § 7d, S. 13)

Schließlich ergibt sich die angesprochene Zielrichtung auch aus der sog. Nachrüstliste. Die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) auf seiner Homepage veröffentlichte Liste soll nach Auskunft der Bundesregierung ein Zwischenergebnis der laufenden Zusammenarbeit zwischen dem BMU und den zuständigen Aufsichts- und Genehmigungsbehörden der Länder darstellen und nicht abschließend sein (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sylvia Kotting-Uhl, Bärbel Höhn, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucks. 17/3626, S. 2). Sie ist überschrieben mit dem Titel „Sicherheitstechnische(n) Anforderungen / Maßnahmen zur weiteren Vorsorge gegen Risiken“ vom 03.09.2010,

Anlage 2,

und sieht unter IV. nicht näher konkretisierte „Sicherungsmaßnahmen“ als kurz-, bzw. mittel- und langfristige Maßnahmen vor (dazu im Einzelnen noch unten).

Es ist also offenkundig, dass mit dieser Vorschrift in erster Linie eine Umkehrung der Rechtsprechung des BVerwG, wie sie sich nach dem Urteil vom 10.04.2008 zum Zwischenlager Brunsbüttel darstellt, intendiert ist (so zutreffend *Ziehm*, Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes, ZUR 2011, 3, 7 f; siehe auch *Klinger*, Ist vier Mal jetzt Luxemburger Recht? - Drittschutz in der Novelle des Atomgesetzes, ZUR 2010, 561 f). In der Presse wurde die Neuregelung unter anderem wie folgt kommentiert:

„Mit der Atomnovelle wurde das Restrisiko, das Anwohner von Meilern tolerieren müssen, um Flugzeugabstürze erweitert. Auf der Strecke dürften damit einige bisher aussichtsreiche Klagen bleiben, in denen Anwohner mit Blick auf Lücken im Terrorschutz bei Atomkraftwerken deren Stilllegung fordern. Betroffen sind auch die Meiler Krümmel und Brunsbüttel.“ (Hamburger Abendblatt vom 21.12.2010)

<http://www.abendblatt.de/region/norddeutschland/article1734353/Gruene-wollen-Neustart-verhindern.html>

.../ 7

II. Bisherige Rechtslage

1. Einleitung

Zentraler Regelungsgegenstand des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes ist – wie bereits ausgeführt wurde – eine erhebliche Erhöhung der in dem „Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ vom 22. April 2002 (BGBl I, 1351) normierten Elektrizitätsmengenerzeugungsrechte. Hintergrund ist nach der Koalitionsvereinbarung ein neues Energiekonzept, in dem die weitere Nutzung der Kernenergie als „Brückentechnologie“ (www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp, S. 29) weiter erhalten bleiben soll. Trotz dieser neuen „normativen Grundsatzentscheidung“ in Richtung auf eine weitere Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, hält das Gesetz prinzipiell an dem Befristungskonzept fest. Dennoch ist die angegriffene Neuregelung von dem kürzlich verstorbenen Politiker Hermann Scheer als „Ausstieg aus dem Ausstieg“ bezeichnet worden (*Scheer*, Rechtsfolgen der Aufkündigung des Atomkonsenses I, ZNER 2010, 358).

Dies entspricht auch der Auffassung der Beschwerdeführer. Denn mit der Verlängerung der Betriebsdauer älterer Atomkraftwerke um 8 Jahre sowie neuerer Atomkraftwerke um 14 Jahre wird in der Tat die Ära der Kernenergienutzung in Deutschland um erhebliche Zeiträume verlängert. Ohne diese Verlängerung stünden mehrere Kernkraftwerk unmittelbar vor dem „Aus“. Die „alte“ Reststrommenge des Kernkraftwerks Neckarwestheim I ist inzwischen verbraucht. Weitere Laufzeitverlängerungen sowie die Option einer vollständigen „Entfristung“ sind nach Inkrafttreten des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes ebenfalls weiterhin denkbar.

2. Die Ausstiegsnovelle 2002

Das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes versteht sich als Korrektur des „Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ vom 22. April 2002 (BGBl I, 1351). Zum besseren Verständnis sind deshalb zunächst das Zustandekommen des Ausstiegsgesetzes sowie sein Inhalt zu beleuchten.

a) Konsensvereinbarung 2000

Ausgangspunkt der Neuregelung war ein Konsens der damaligen Bundesregierung mit der Energiewirtschaft, der seinen Niederschlag in der „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen“ vom 11.06.2000 (sog. Konsensvereinbarung) gefunden hat, welche von den vier Vorstandsvorsitzenden der größten deutschen Energieversorgungsunterneh-

men, dem Bundeskanzler sowie dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit unterzeichnet worden war.

Die Konsensvereinbarung bezweckte nach der übereinstimmenden Auffassung der Vertragspartner die Beendigung des jahrzehntelangen Streits um die Verantwortbarkeit der Kernenergie. In der Einleitung der Konsensvereinbarung wurde dies wie folgt ausgedrückt:

„Der Streit um die Verantwortbarkeit der Kernenergie hat in unserem Land über Jahrzehnte hinweg zu heftigen Diskussionen und Auseinandersetzungen in der Gesellschaft geführt. Unbeschadet der nach wie vor unterschiedlichen Haltungen zur Nutzung der Kernenergie respektieren die EVU die Entscheidung der Bundesregierung, die Stromerzeugung aus Kernenergie geordnet beenden zu wollen.

Vor diesem Hintergrund verständigen sich Bundesregierung und Versorgungsunternehmen darauf, die künftige Nutzung der vorhandenen Kernkraftwerke zu befristen. Andererseits soll unter Beibehaltung eines hohen Sicherheitsniveaus und unter Einhaltung der atomrechtlichen Anforderungen für die verbleibende Nutzungsdauer der ungestörte Betrieb der Kernkraftwerke wie auch deren Entsorgung gewährleistet werden.

Beide Seiten werden ihren Teil dazu beitragen, dass der Inhalt dieser Vereinbarung dauerhaft umgesetzt wird. Die Bundesregierung wird auf der Grundlage dieser Eckpunkte einen Entwurf zur Novelle des Atomgesetzes erarbeiten. Bundesregierung und Versorgungsunternehmen gehen davon aus, dass diese Vereinbarung und ihre Umsetzung nicht zu Entschädigungsansprüchen zwischen den Beteiligten führt.

Bundesregierung und Versorgungsunternehmen verstehen die erzielte Verständigung als einen wichtigen Beitrag zu einem umfassenden Energiekonsens. Die Beteiligten werden in Zukunft gemeinsam daran arbeiten, eine umweltverträgliche und im europäischen Markt wettbewerbsfähige Energieversorgung am Standort Deutschland weiter zu entwickeln. Damit wird auch ein wesentlicher Beitrag geleistet, um in der Energiewirtschaft eine möglichst große Zahl von Arbeitsplätzen zu sichern.“ (Hervorhebung durch Unterz.)

Der Vertrag enthielt, was häufig übersehen wird, nicht nur einen Vereinbarungsinhalt, der auf die Umsetzung des „rot-grünen“ Ausstiegsprojekts gerichtet war, sondern garantierte der Energiewirtschaft auch massive Vorteile. Vereinbarung wurden nicht nur der „ungestörte Betrieb“ für die Restlaufzeit, sondern auch handfeste wirtschaftliche Vorteile. Sie verbergen sich in der unscheinbaren Formulierung:

„Die Bundesregierung wird keine Initiative ergreifen, mit der die Nutzung der Kernenergie durch einseitige Maßnahmen diskriminiert wird. Dies gilt auch für das Steuerrecht. Allerdings wird die Deckungsvorsorge durch Aufstockung der so genannten zweiten Tranche oder einer gleichwertigen Regelung auf einen Betrag von 5 Mrd. DM erhöht.“

Gemeint waren damit im Wesentlichen drei Sachverhalte, nämlich

- der Verzicht auf die Einführung einer Brennstoffsteuer,
- der Verzicht auf die Forderung nach einer Haftpflichtversicherung für jeden einzelnen Atomreaktor und
- der Verzicht auf eine grundlegende Neuregelung der steuerlichen Rückstellungen für die atomare Entsorgung mit der Konsequenz, dass die Rückstellungsbeträge in Milliardenhöhe weiter beliebig investiv verwendet werden durften.

Fachleute schätzen, dass der damit verbundene monetäre Vorteil auf 10 Jahre hochgerechnet für die Energiewirtschaft auf einen Betrag von mehr als 60 Milliarden EUR beziffert werden kann und dass die verdeckten Subventionen (steuerliche Freistellung von Rückstellungen, Verzicht auf Haftpflichtversicherung für jeden einzelnen Reaktor) noch den Konzentrationsprozess in der Stromwirtschaft sowie die Monopolpreisbildung erheblich begünstigt haben (*Scheer*, Rechtsfolgen der Aufkündigung des Atomkonsenses I, ZNER 2010, 358, 359). Retrospektiv betrachtet stellen sich damit die damaligen Konzessionen der Bundesregierung unter den Bedingungen einer erheblichen Ausweitung der Laufzeiten um durchschnittlich 12 Jahre als eine gigantische Subvention der AKW-Betreiber dar, ohne dass sich allerdings die an der Vereinbarung beteiligte Energiewirtschaft an ihren Teil der Vereinbarung gehalten hätte („Beide Seiten werden ihren Teil dazu beitragen, dass der Inhalt dieser Vereinbarung dauerhaft umgesetzt wird“).

Im Gegenteil: Die Energiewirtschaft hat sich aktiv an dem Zustandekommen der Laufzeitverlängerung beteiligt, nicht nur durch den üblichen „Lobbyismus“, sondern u. a. auch durch Einflussnahme im Rahmen nächtlicher Verhandlungen mit Verantwortlichen der Bundesregierung, in denen zum Beispiel ergänzende Vereinbarungen zur „Abschöpfung“ der mit der Laufzeitverlängerung verbundenen Gewinne sowie zu den Auswirkungen dieser Abschöpfung auf den Nachrüstungsumfang getroffen wurden. Mit dem sog. Förderfond-Vertrag sind die Ausgaben der Kernkraftwerksbetreiber für Nachrüst- und Sicherheitsanforderungen auf 500 Millionen Euro je Kernkraftwerk beschränkt worden. Im Falle der Überschreitung dieses Betrages mindern sich die Förderbeiträge für „Effizienzfortschritte und den Ausbau erneuerbarer Energien“ (vgl. § 4.1 (i) (b) Förderfondsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Kernkraftwerksbetreibergesellschaften und deren Konzernobergesellschaften

ten in Deutschland). Die zunächst „geheime“ Vereinbarung ist erst nach erheblichem öffentlichem Druck der interessierten Öffentlichkeit zugänglich geworden.

Anlage 3

Diese Vereinbarung, die der Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit ihrem Grußwort zur 34. Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. in Leipzig im November 2010 angesichts der Schiedsgutachtenabrede sowie der Eröffnung des Rechtswegs in § 7 Abs. 4 Anlass zur Erörterung der Frage gab, ob denn nun bei Nachrüstmaßnahmen der ordentliche oder der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sei, muss vor allem auch deshalb erstaunen, weil das für die Reaktorsicherheit zuständige Bundesumweltministerium die Nachrüstkosten bei einer Laufzeitverlängerung von 12 Jahren mit insgesamt 20,3 Milliarden Euro, d.h. durchschnittlich 1,2 Milliarden Euro pro Kernkraftwerk veranschlagt hatte (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,714504,00.html>). Die „Aushandlung von Laufzeitverlängerungen gegen Gewinnabschöpfung“ (*Waldhoff/von Aswege*, Kernenergie als „goldene Brücke“? Verfassungsrechtliche Probleme der Aushandlung von Laufzeitverlängerung gegen Gewinnabschöpfung, ZNER 2010, 328) ist im Übrigen auch unter dem Aspekt des Demokratieprinzips, des Gewaltenteilungsgrundsatzes sowie des Finanzverfassungsrechts in Zweifel gezogen worden.

Von Bedeutung ist weiter noch folgender Aspekt: In der Konsensvereinbarung 2000 haben sich die Vertragspartner darauf verständigt, dass mit der Neuregelung der „ungestörte Betrieb“ der Kernkraftwerke für die Dauer der Restlaufzeit gewährleistet sein soll. Diese Formulierung wurde durchgängig auch dahingehend verstanden, dass mit Rücksicht auf die Begrenzung der Restlaufzeiten bestimmte Nachrüstungsmaßnahmen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit (siehe dazu *Böhm*, Nachträgliche Anordnungen und Atomaufsicht in der Restlaufzeit, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 10. ATRS, 2000, 251, 263: „Abstriche an den Sicherheitsanforderungen sind in der Restlaufzeit in begrenztem Umfang möglich“; im Zusammenhang mit Schutz vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter, *Otten*, Eigensicherung, 2006, S. 343) obsolet werden sollten, was sogar im Hinblick auf Nachrüstmaßnahmen bezüglich des Kernkraftwerks Biblis A in die Konsensvereinbarung Eingang gefunden hat. Unter III. 1. wird explizit bezüglich der „Nachrüstung des KKW Biblis A“ auf eine Anlage 2 zur Konsensvereinbarung verwiesen. Diese Anlage enthält eine Erklärung des Bundesumweltministeriums, in der die „Anpassung“ nachträglicher Auflagen aus dem Jahr 1991 (!) unter bestimmten Voraussetzungen im Hinblick auf „ein angemessenes Verhältnis zur Restnutzung“ in Aussicht gestellt wird.

Nicht nur Biblis A lag 5 – 6 Jahre im „Verhältnismäßigkeitspektrum“ (diesen Begriff gebraucht *Becker*, Das Energiekonzept der Bundesregierung, ZNER 2010, 531, 537). In der Praxis waren derartige „Zugeständnisse“ üblich (vgl.

Geulen/Klinger, Bedarf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates?, NVwZ 2010, 1118, 1120 f, m.w.N.).

b) Die Ausstiegsnovelle 2002

Bereits in der Einleitung zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ wird der Bezug des Gesetzesvorhabens zu der geschlossenen Konsensvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Energiewirtschaft hergestellt:

„Der Gesetzentwurf regelt die geordnete Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität durch eine Neuordnung des Kernenergierechts. Andererseits soll für die verbleibende Nutzungsdauer auf einem hohen Sicherheitsniveau der geordnete Betrieb der Kernkraftwerke sichergestellt bleiben. **Das sind die wesentlichen Elemente der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000, die mit diesem Gesetzentwurf umgesetzt wird.** In der Einleitung der Vereinbarung hatten beide Seiten erklärt, dass sie die Vereinbarung auch vor dem Hintergrund der über Jahrzehnte hinweg geführten Auseinandersetzung um die Nutzung der Kernenergie schließen, und damit den gemeinsamen Willen betont, auf diesem Gebiet zu einer Befriedung der Gesellschaft beizutragen.“ (BT-Drucks. 14/7261, S. 1)

In dem Bericht der Abgeordneten Horst Kubatschka u. a., der Bestandteil der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geworden ist, wird davon gesprochen, dass der Gesetzentwurf „wesentliche Elemente“ der Konsensvereinbarung „paraphiere“ (BT-Drucks 14/7825, 4).

In der Tat verhält es sich so, dass die Ausstiegsnovelle inhaltlich die Vorgaben der Konsensvereinbarung vereinbarungskonform umgesetzt hat. Zur Verwirklichung der Konsensvereinbarung wurden die Vorschriften des Atomgesetzes wie folgt geändert:

- Ersetzung des Förderzwecks durch den Gesetzeszweck, die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden und bis zum Zeitpunkt der Beendigung den geordneten Betrieb sicherzustellen;
- Ausschluss von Errichtungs- und Betriebsgenehmigungen für neue Anlagen zur Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität;

- 12 -

- Umstellung der Entsorgung auf die direkte Endlagerung durch Verbot der Abgabe bestrahlter Brennelemente aus Kernkraftwerken an Wiederaufarbeitungsanlagen ab 1. Juli 2005;
- Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb der bestehenden kommerziellen Reaktoren mit Erreichung bestimmter Elektrizitätsmengen;
- gesetzliche Normierung der Pflicht zur periodischen Sicherheitsüberprüfung;
- Beschränkung zur Errichtung und Nutzung von Zwischenlagern für abgebrannte Brennelemente am Standort sowie gesetzliche Regelung für Zwischenlösungen;
- Anpassung des Entsorgungsvorsorgenachweises;
- Erhöhung der Deckungsvorsorge für Kernkraftwerke;
- Aufhebung der umstrittenen, durch die achte Atomgesetznovelle vom 6. April 1998 erfolgten Änderungen.

Keines dieser Regelungselemente war nicht bereits Gegenstand der Konsensvereinbarung gewesen. Dies hat auch die Energiewirtschaft anerkannt, die sich im Rahmen einer Anhörung über das Atomforum dahingehend geäußert hat, dass

„der jetzt vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung ... Inhalt und Geist der am 14. Juni 2000 paraphierten und am 11. Juni 2001 unterzeichneten Vereinbarung“ entsprechen. „Dieses Gesetz bildet das Instrument zur rechtlichen Umsetzung der Vereinbarung... Das Deutsche Atomforum und die darin vertretenen Unternehmen gehen davon aus, dass die endgültige Gesetzesvorlage ebenfalls in allen Punkten der Vereinbarung entspricht und alle Beteiligten in der Folge im Geiste der Vereinbarung handeln“ (Stellungnahme des Deutschen Atomforums vom 27. Juli 2001 zu dem, insoweit völlig mit der endgültigen Fassung des Gesetzes übereinstimmenden Gesetzentwurf vom 9. Juli 2001, zitiert nach *Wieland*, Rechtsprobleme der Strommengenübertragung Gemäß § 7 Abs. 1b bis 1d At-Gesetz, Hrs. BMU, 2007, S. S. 38; http://www.bmu.de/strahlenschutz/schriften_reihe_reaktorsicherheit_strahlenschutz/doc/39575.php)

c) Zentrale Begründungselemente der Ausstiegsnovelle

In der Begründung der Ausstiegsnovelle werden für die „Neubewertung ihrer Risiken“ vier Aspekte, auf die später noch einzugehen sein wird, hervorgehoben, nämlich neue Erkenntnisse über den Betrieb von Kernkraftwerken, die Entsorgung radioaktiver Abfälle, die Wiederaufbereitung sowie den Miss-

.../ 13

brauch von Kernbrennstoffen. Die zentrale Formulierung in der Begründung des Gesetzesentwurfes der Fraktionen SPD und Bündnis90/DieGrünen lautet wie folgt:

„Die Notwendigkeit, die Kernenergienutzung geordnet zu beenden, ergibt sich für die Bundesregierung aus der Neubewertung ihrer Risiken und der dazu seit Beginn der Nutzung der Kernkraft zur Elektrizitätserzeugung weltweit gewonnenen Erkenntnisse über

- den Betrieb von Kernkraftwerken,
- die Entsorgung radioaktiver Abfälle,
- die Wiederaufarbeitung und
- den Missbrauch von Kernbrennstoffen.

Zugleich dienen diese Regelungen zur Befriedung eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Konflikts. Die weltweit bestehenden Risiken, die bislang als sozialadäquate Restrisiken toleriert wurden, sind, soweit der deutsche Gesetzgeber auf sie einzuwirken vermag, nach Auffassung der Bundesregierung nur noch für einen begrenzten Zeitraum hinnehmbar. Sie sind nur durch einen Verzicht auf die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität aus deutschen Anlagen vollständig zu beseitigen.“ (BT-Drucks. 14/6890, S. 13)

Die damit angesprochenen Begründungselemente werden auch an anderen Stellen der Begründung vertiefend aufgegriffen und weiter konkretisiert. Es wird weiter ausgeführt, dass die Neuregelung dem Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit, eingeschlossen die Gesundheit der Bevölkerung (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes), und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen (Artikel 20a des Grundgesetzes) dienen soll (S. 14).

Das bisher vom Gesetzgeber als sozialadäquat hingenommene „Restrisiko“ der gewerblichen Nutzung wird grundsätzlich nicht mehr für tolerabel gehalten, weil sich eben „Unfälle mit großen Freisetzungen nicht völlig ausschließen“ ließen (S. 14). Auch Überlegungen zum Schadensausmaß haben den Gesetzgeber motiviert, weil die

„Erfahrung (...) gezeigt (hat), dass sich bei einem Unfall freigesetzte radioaktive Stoffe in Abhängigkeit von den Ausbreitungsbedingungen nicht nur auf einer bestimmten Fläche in der Umgebung verteilen, sondern großräumig zu einer Kontamination von Umweltmedien und einer Strahlenexposition der Bevölkerung führen können.“ (S. 14)

Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und anderer wichtiger Gemeinschaftsgüter, würden mit dem Gesetz deshalb die Weichen für eine geordnete, sichere Beendigung der Stromerzeugung aus Kernenergie gestellt.

Zentrale Bedeutung kam aber auch der bis heute ungelösten Entsorgungsfrage zu, wie sich insbesondere aus folgender Formulierung ergibt:

„Der Schutz von Leben, körperlicher Unversehrtheit, Gesundheit der Bevölkerung und der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen gebietet, radioaktive Abfälle für „immer“ sicher von der Biosphäre getrennt aufzubewahren. Dabei steht die mögliche Strahlenbelastung über sehr lange Zeiträume hin und damit die Langzeitsicherheit der erforderlichen Endlagerung, im Vordergrund. Das Problem der atomaren Entsorgung hochradioaktiver Abfälle ist weltweit praktisch zurzeit noch nicht gelöst. Die radioaktiven Abfälle können die Nachwelt belasten. Das Gesetz begrenzt deshalb das Entstehen weiteren radioaktiven Abfalls.“ (S. 14)

Die Notwendigkeit, die Kernenergienutzung geordnet zu beenden, wird weiter in einem Entschließungsantrag der damaligen Bundestagsmehrheit auch mit der gewachsenen nuklearterroristischen Bedrohung begründet (Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Bundesregierung, BT-Drucks. 14/7840, S. 1):

„Die jüngsten terroristischen Anschläge geben schließlich Anlass, die Nutzung der Atomenergie auch unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr neu zu bewerten. Angriffe auf Atomkraftwerke lassen sich nicht ausschließen. Der Ausstieg aus der Atomenergie ist deshalb ein Beitrag dazu, die Bundesrepublik Deutschland gegen terroristische Angriffe besser zu schützen.

Diese Erwägungen führen zu einer neuen Bewertung der Atomenergie“ (BT-Drucks. 14/7840, S. 2).

Schließlich ist die Ausstiegsnovelle 2002 auch mit der Gewährleistung einer nachhaltigen Energieversorgung und des Klimaschutzes begründet worden (BT-Drucks. 14/6890, S. 14/15). Danach sollte die geordnete Beendigung der Kernenergie auch Anreize für einen rationellen und sparsamen Energieeinsatz sowie die Nutzung erneuerbarer Energie und für die notwendige Neuorientierung der Energiepolitik geben.

In der Diskussion um die geplante Laufzeitverlängerung ist dieser Regelungsansatz erneut unter dem Blickwinkel der ins Feld geführten „Brückenfunktion“ der Atomkraft thematisiert worden. Von unterschiedlicher Seite ist dabei die

geplante Laufzeitverlängerung als kontraproduktiv bewertet worden. So hat etwa der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem aktuellen Gutachten, „Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung“, Januar 2011, wie folgt ausgeführt:

„**653.** Weder eine Verlängerung der Laufzeit von Atomkraftwerken noch der Bau neuer Kohlekraftwerke mit Kohlendioxidabscheidung und -speicherung sind notwendig (...). Sowohl die Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke als auch ein zusätzlicher Neubau von Kohlekraftwerken erhöhen zudem das Risiko, dass über zunehmend längere Zeitfenster Überkapazitäten im System entstehen, die entweder die zeitweilige Abschaltung regenerativer Kapazitäten erfordern oder zu kostspieliger Unterauslastung konventioneller Kapazitäten führen und damit die Kosten des Übergangs unnötig erhöhen können. Eine generelle und deutliche Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken ist deshalb mit den hier vorgestellten Szenarien für den Übergang zur regenerativen Vollversorgung nicht vereinbar.“

http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2011_Sondergutachten_100Prozent_Erneuerbare.pdf?__blob=publicationFile, S. 550

Prof. Dr. Olav Hohmeyer, Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen, hat in einer Pressemitteilung betont, dass „(f)ür die Übergangszeit (...) weder Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke noch neue Kohlekraftwerke erforderlich (sind). Die Brücke zu den erneuerbaren Energien steht bereits“ (Pressemitteilung vom 5. Mai 2010).

http://www.umweltrat.de/cln_137/sid_1D14DCCAB5B6DCF0865F9031675BC1AF/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/AktuellePressemitteilungen/2010/2010_02_PM_100_Prozent_erneuerbare_Stromversorgung_bis_2050.html?nn=395730

B Sachverhalt

I.

Zu den Beschwerdeführern

Sämtliche Beschwerdeführer sind Anwohner von Kernkraftwerken, deren Laufzeit aufgrund des angefochtenen Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes erheblich verlängert wird. Es handelt sich durchgängig um ältere Reaktoren. Die Betriebsgenehmigung für den Reaktor Neckarwestheim I wäre heute bereits erloschen. Bei drei der betroffenen Reaktoren (Biblis A, Biblis B und Brunsbüttel) wäre ohne Stillstandzeiten bzw. Retardierung des Betriebes

nach den Maßstäben der Ausstiegsnovelle die Regellaufzeit heute ebenfalls bereits abgelaufen (siehe *Geulen/Klinger*, Bedarf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates?, NVwZ 2010, 1118).

1.

Der Beschwerdeführer zu 1. ist Eigentümer eines Einfamilienhausgrundstücks, welches er mit seiner Familie bewohnt. Die Entfernung dieses Grundstücks zu den Reaktorblöcken Biblis A und Biblis B beträgt 25,7 km. Im Falle des Eintrittes eines Stör- oder Unfalls wäre mit dem Austritt erheblicher Mengen von Radioaktivität zu rechnen, im schlimmsten Fall sogar mit tödlichen Folgen für den Beschwerdeführer und seine Familie.

Mit dem Bau des Kernkraftwerks Biblis A ist im Januar 1970 und von Biblis B im April 1972 begonnen worden. Das Kernkraftwerk Biblis A hat den kommerziellen Leistungsbetrieb am 26.02.1975, das Kernkraftwerk Biblis B am 31.01.1977 aufgenommen. Der Block Biblis A zählt zu den ältesten Anlagen in Deutschland. Im Dezember 1987 passierte in Block A der schwerste Vorfall, der sich bis dahin je in einem deutschen Atomkraftwerk ereignet hatte. Beim Anfahren des Reaktors wurde übersehen, dass sich ein Ventil zwischen dem unter hohem Druck stehenden zentralen Kühlkreislauf (Primärkreislauf) und einem für niedrigen Druck ausgelegtem Kühlsystem verklemmt hatte und offen stand, obwohl eine Warnlampe im Kontrollraum leuchtete. Erst 15 Stunden später, bei laufendem Reaktor, erkannte die Mannschaft die Situation.

Doch statt – wie notwendig gewesen wäre – den Reaktor abzuschalten, unternahm die Betriebsmannschaft ein vorschriftswidriges Reparaturmanöver. Sie öffnete ein weiteres Ventil und versuchte, durch gezieltes, kurzfristiges Durchströmen von Kühlmittel, das verklemmte Ventil zu schließen. Durch diese Manipulation verursachte die Betriebsmannschaft quasi selbst ein Leck im Primärkreislauf. 107 Liter, unter hohem Druck stehendes radioaktives Kühlwasser strömten aus dem Primärkreislauf. Das verklemmte Ventil löste sich nicht und blieb offen. Doch mit dem zweiten Ventil ließ sich das Leck glücklicherweise wieder schließen. Ein Kühlwasser-Leck im Niederdruck-System ist besonders gefährlich, da das ausströmende Wasser den Sicherheitsbehälter verlässt und dann nicht mehr zur Kühlung zurückgepumpt werden kann. Das wahre Ausmaß dieses Störfalles verschwieg RWE der Öffentlichkeit für mehr als ein Jahr. Von großer Bedeutung ist auch, dass die Manipulation des Sicherheitsventils einen bedenklichen Mangel an Sicherheitskultur beim Personal aufzeigte. Wie so oft, wurde hier nach dem Grundsatz “Wirtschaftlichkeit vor Sicherheit” verfahren. Sicherheitstechnisch höchst bedeutsam war dieser Vorfall, weil ein weiterer Defekt an diesem zweiten – vorschriftswidrig geöffneten – Ventil zu einem unaufhaltsamen Kühlmittelverlust geführt hätte. Eine Kernschmelze wäre dann nicht auszuschließen gewesen (siehe *Steinberg*, Atomrechtliche Schadensvorsorge und Restrisiko, in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge

zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 9, 40, m.w.N.).

Dieser schwere Störfall veranlasste die hessische Atomaufsicht zu einer gründlichen Sicherheitsüberprüfung von Biblis A. Als Ergebnis dieser Prüfung ordnete die damals CDU-geführte hessische Aufsichtsbehörde 1991 insgesamt 55 Nachrüstungen an (sogenannte Weimar-Auflagen). Besonders gravierend waren dabei die beim Brandschutz entdeckten Defizite. Am AKW-Standort Biblis fehlt auch eine verbunkerte Notstandswarte, die die Chancen vergrößern könnte, kritische Situationen noch in den Griff zu bekommen. Außerdem ist das Kernkraftwerk nicht ausreichend gegen Erdbeben ausgelegt. Die Kosten für die geforderten Nachrüstungen wurden auf rund 1 Mrd. Euro geschätzt (davon allein für die Notstandswarte ca. 400 Mio. Euro).

Der Betreiber klagte gegen die Auflagen mit der Begründung, sie seien zu unbestimmt und beträfen weitgehend nur den Bereich des Restrisikos. Im November 1996 verfügte die hessische Atomaufsicht die Stilllegung von Biblis A wegen der immer noch bestehenden Sicherheitsmängel. Eine Weisung des Bundes im März 1997 verhinderte jedoch die Umsetzung des Stilllegungsbescheides. 1998 waren 47 der insgesamt 55 Maßnahmen noch immer nicht umgesetzt worden. Erst 2002, nach mehr als 10 Jahren, wurde ernsthaft mit der Umsetzung von 27 der wichtigsten Nachrüstungsmaßnahmen begonnen.

Im Jahr 2006 kam es erneut zur Aufdeckung eines gravierenden Sicherheitsdefizits. In beiden Blöcken wurde nur durch Zufall entdeckt, dass etwa 7.500 Dübel zur Befestigung von Rohrleitungen falsch montiert waren. Die Dübel waren in den Jahren davor neu eingebaut worden, um die Rohrleitungen besser vor Erschütterungen bei Erdbeben zu schützen; die Gefährdung durch Erdbeben ist gerade in Biblis besonders groß.

Bestätigt werden der schlechte Sicherheitszustand von Biblis A und Biblis B auch durch die Antworten der Bundesregierung auf eine Anfrage von Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucks. 16/724) im Jahr 2006, die wir als

Anlage 4

zur Akte reichen. Die Bundesregierung stellt hier ausdrücklich fest, dass die Blöcke Biblis A und B nicht dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen (Antwort 45). Für die Sicherheitssysteme von Biblis B wird ein zweites Mal explizit konstatiert, dass diese nicht dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen (Antwort 47).

Eine beantragte Strommengenübertragung vom Kernkraftwerk Emsland auf den Reaktorblock Biblis A lehnte der BMU mit Rücksicht auf zahlreiche si-

cherheitstechnische Nachteile von Biblis A mit Bescheid vom 7. April 2008, Az.: RSI 3 – 14203/48.2, ab. Auch in diesem Bescheid machte der BMU deutlich, dass bereits der mangelnde Schutz der Kernkraftwerks Biblis A vor einem herbeigeführten Flugzeugabsturz für sich genommen bereits eine Ablehnung des Antrags rechtfertige.

http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/x-download/biblis_uebertragung_bescheid.pdf, S. 94

Der Beschwerdeführer hat beim VGH-Kassel Klage auf Widerruf der Betriebsgenehmigung für die Reaktoren Biblis A und B erhoben. Die Klage ist seit dem Jahr 2003 zu dem Az.: 6 A 2429/03 und seit dem Jahr 2010 zu dem Az.: 6 C 2203/10.T anhängig.

2.

Der Beschwerdeführer zu 2. ist dinglich gesicherter Inhaber eines Wohnrechts an einer Eigentumswohnung, die seinem Sohn gehört. Er nutzt diese Wohnung zu Wohnzwecken. Er ist weiter Eigentümer einer Eigentumswohnung und einer Doppelhaushälfte in Mörfelden-Walldorf, die er vermietet.

Die Entfernung zu dem Kernkraftwerksgelände Biblis A und Biblis B beträgt ca. 34 km. Der Wohnort des Beschwerdeführers liegt in der Hauptwindrichtung, in der im Falle eines Stör- oder Unfalls mit sehr hohen Kontaminationswerten gerechnet werden muss. Auch die von ihm vermieteten Immobilien würden nach einem solchen Störfall wertlos.

3.

Die Beschwerdeführerin zu 3. ist Eigentümerin eines Einfamilienhauses, welches sie gemeinsam mit ihrem Ehemann zu Wohnzwecken nutzt. Das Grundstück ist 534 m² groß und neben dem Wohnhaus mit einer Garage bebaut. Der Garten wird als Zier- und Obstgarten genutzt. Die Entfernung zum Kernkraftwerk Brunsbüttel beträgt ca. 5 km.

Das Kernkraftwerk Brunsbüttel zählt ebenfalls zu den ältesten Kernkraftwerken Deutschlands. Es handelt sich um einen Siedewasserreaktor mit einer Nettoleistung von 721 MW. Der Baubeginn war 1970, der Betriebsbeginn 1976.

Die Wanddicke des Reaktorgebäudes liegt bei rund 60 cm Stahlbeton. Dies ist allenfalls ausreichend, dem Aufprall eines leichten, langsam fliegenden Flugzeugs (z. B. eines Sportflugzeugs, Masse max. 10 t, Geschwindigkeit unter 30 km/h) standzuhalten.

Das Atomkraftwerk Brunsbüttel ist der älteste noch laufende Siedewasserreaktor Deutschlands. Er hält einen traurigen Rekord: Seit der Inbetriebnahme 1976 summieren sich die "ungeplanten Stillstandszeiten" auf rund 13 Jahre (siehe

Geulen/Klinger, Bedarf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates?, NVwZ 2010, 1118). Kein anderer deutscher Reaktor musste wegen Störfällen, Pannen und Schwachstellen für derartig lange Zeiträume abgeschaltet werden.

Ein erster dramatischer Störfall ereignete sich am 18.06.1978. Durch ein Leck in einer Dampfleitung entwichen zwei Tonnen radioaktiver Dampf in die Atmosphäre. Nach Auftreten der Leckage lief der Reaktor noch zwei Stunden und 41 Minuten weiter. Ein automatisches System hätte ihn nach fünf Minuten abschalten müssen, war aber von der Betriebsmannschaft manipuliert worden, um die Anlage am Netz zu halten. Die Abgabe an Jod-31 überstiegen die genehmigten Werte. Die Manipulation des Sicherheitssystems offenbarte einen bedenklichen Mangel an Sicherheitskultur beim Personal, der sich auch später mehrfach wiederholt hat. Wie so oft wurde auch hier nach dem Grundsatz vorgegangen: "Wirtschaftlichkeit vor Sicherheit".

Im Oktober 1980 durfte der Reaktor nach diesem schwerwiegenden Störfall wieder anlaufen. Zu diesem Zeitpunkt war allerdings bereits bekannt, dass in die ersten vier Siedewasserreaktoren der sogenannten "Baulinie 69" (Brunsbüttel, Isar I, Philippsburg I und Würgassen) Rohrleitungen mit schweren Mängeln eingebaut worden waren. Die Zähigkeit der Werkstoffe reichte nicht aus, und die Verarbeitung war fehlerhaft. Rund 1,5 Mrd. DM mussten insgesamt in ein Austausch- und Nachrüstungsprogramm gesteckt werden – und Brunsbüttel war von 01.08.1982 bis zum 14.08.1983 wieder vom Netz.

Auch in den Folgejahren traten immer wieder Störungen auf – Leckagen, Ausfälle von Pumpen, Versagen von Ventilen. 1989 häuften sich die Probleme: Am 17.01. wurde eine unzulässig lange Schließzeit bei einem Dampf-Isolationsventil festgestellt, also einem Ventil, das etwa bei einem Rohrbruch die Dampfleitung sehr rasch absperrern muss. Am 04.04.1989 zeigte sich bei einer Prüfung – bei laufender Anlage – ein Schaden an einer Abschlussarmatur eines Druckwassersystems. Bei manchen Störfällen ist es von entscheidender Bedeutung, dass dieses System vom zentralen Kühlsystem abgeschlossen werden kann. Bei der am 09.10.1989 beginnenden Anlagenrevision zeigte sich, dass 65 von insgesamt 248 Befestigungsschrauben wichtiger Isolationsventile defekt waren. Bei der gleichen Revision fielen vier Schrauben in den Reaktor-druckbehälter und es wurden vier Risse von je etwa 70 mm Länge an Rohrleitungen des Kühlkreislaufes des Reaktors entdeckt. Die Anlage konnte erst wieder am 03.01.1990 ans Netz.

Damit riss die Pannenserie keineswegs ab. So startete beispielsweise am 22.01.1991 ein Notstromdiesel bei einem Test nicht, ein Sicherheits- und Entlastungsventil klemmte am 04.07.1991 fest und konnte bei einem Test (bei laufender Anlage) nicht geschlossen werden. Diese Ventile haben eine wichtige Funktion zur Druckregelung bei Störfällen.

1992 kam es erneut zu erschreckenden Sicherheitsproblemen. Der Reaktor wurde am 25.08. zur Revision abgeschaltet. Am 14.11.1992 wurden Risse an Rohrleitungen, u. a. im Reaktorwasserreinigungssystem gefunden, insgesamt 61. Die betroffenen Systeme sind mit dem Reaktordruckbehälter verbunden und stehen während des Betriebs unter hohem Druck. Ein Versagen führt also zum Kühlmittelverlust. Ein besonderes Gefahrenmoment bestand darin, dass die Leitungen zum Teil außerhalb des Sicherheitsbehälters verlaufen.

Bei dem rissanfälligen Werkstoff handelte es sich um einen austenitischen Stahl, ein sogenannter hochzäher Stahl, der bis dahin als wenig korrosionsanfällig galt und bei dem mit Rissen keineswegs gerechnet worden war. Das AKW blieb 1025 Tage vom Netz, bis zum 16.06.1995. Während dieser außergewöhnlich langen Stillstandszeit gab es Streit zwischen der Aufsichtsbehörde der Beklagten sowie dem Betreiber. Der Betreiber vertrat die, wie sich später herausstellte, fehlerhafte Auffassung, dass die Risse bereits bei Inbetriebnahme vorhanden gewesen und seither nicht gewachsen seien.

Am 15.04.1997 wurde festgestellt, dass eine Einspeisearmatur des Kernflutsystems gesperrt war. Dieses System hat die Aufgabe, bei einem Kühlmittelverlust Wasser in den Reaktordruckbehälter einzuspeisen. Die Anlage war seit einem Umbau längere Zeit mit dieser Sperre gelaufen.

Im Dezember 2001 kam es schließlich zu einem weitaus schlimmeren Störfall. Am 14.12.2001 zerstörte eine Wasserstoffexplosion eine Rohrleitung in unmittelbarer Nähe des Reaktorkerns. Mehr als zwei Meter Rohrleitung wurden durch die Explosion völlig zerfetzt. Nur noch ein einziges Ventil befand sich zwischen dem zerstörten Rohr (Zuleitung zur Deckeldusche) und dem Reaktordruckbehälter und stoppte den Austritt von radioaktivem Dampf aus diesem. Der Betreiber spielte den Unfall zunächst herunter und behauptete, an dem Rohr gäbe es lediglich eine leckende Dichtung. Zunächst unterließ es der Betreiber sogar, die defekte Rohrleitung in Augenschein zu nehmen. Für eine Inspektion müsste nämlich der Reaktor heruntergefahren werden, um die Strahlung zu reduzieren, die, so nah am Reaktordruckbehälter bei laufender Kernspaltung, sehr hoch ist.

Erst nach zwei Monaten, im Februar 2002 gelingt es der Aufsicht der Beklagten, den Betreiber dazu zu bewegen, den Reaktor abzuschalten, um das "Rohrleck" inspizieren zu können. Dabei wird die explodierte Leitung entdeckt. Das Kernkraftwerk bleibt erneut für ein Jahr, d. h. bis März 2003, abgeschaltet. Der Kernkraftwerksleiter sowie vier der sieben Bereichsleiter müssen ihren Posten räumen. Die Werksleitung hatte den Störfall als nicht sicherheitsrelevant eingestuft.

In einem Bericht des Spiegel aus dem Jahr 2002 heißt es zu diesem Störfall:

„Inzwischen ist unter Experten unumstritten: Die Wasserstoffexplosion, die im Sicherheitsbehälter des Siedewasserreaktors Brunsbüttel eine Rohrleitung über etwa drei Meter völlig zerfetzte, war der bisher gravierendste Unfall in einem deutschen Atomkraftwerk. Nur eine simple Rückschlagklappe verhinderte, dass radioaktiver Wasserdampf über Stunden oder Tage unkontrolliert aus dem stählernen Kessel in den Sicherheitsbehälter strömte (siehe Grafik). (...)

Für Experten der Kölner Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) lag sogar ein noch dramatischeres Szenario "im Bereich des Möglichen". Weil der Splitterschutz unmittelbar über dem Druckbehälter aus Platzmangel fehlt, hätten Trümmerteile den Sicherheitsbehälter wie Geschosse durchschlagen können, wäre das Rohr an dieser verwundbaren Stelle explodiert. Radioaktiver Dampf wäre dann in die Reaktorhalle und von da auch in die Umgebung abgeblasen worden, selbst wenn die Notkühlsysteme funktioniert hätten und der Reaktor automatisch außer Betrieb gegangen wäre.

Schlimmstenfalls hätte eine radioaktiv belastete Wolke binnen Minuten das schleswig-holsteinische Itzehoe (34 000 Einwohner) erreichen können, das nur 20 Kilometer entfernt liegt, kurz danach auch die Millionenstadt Hamburg in 60 Kilometer Distanz oder die 75 Kilometer nordöstlich liegende Landeshauptstadt Kiel.“

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-22019357.html>

Im Sommer 2003 stellte die KKB-Mannschaft beim Testen eines neuen Computersimulators, mit dem Störfälle am Computer "durchgespielt" werden können, fest, dass der virtuelle Reaktor sich anders verhielt als von dem realen Reaktor zu erwarten war. Die Betriebsmannschaft vermutete deshalb zunächst einen Programmierfehler. Doch bei der nachfolgenden Untersuchung stellte sich heraus, dass das Programm planmäßig programmiert worden war. Nicht der Computersimulator war falsch, sondern die Notstromversorgung am Reaktor war nicht so verkabelt, wie es vorgesehen war. Dieser schwerwiegende Mangel bestand bereits seit Inbetriebnahme des Reaktors 1976. Bei schweren Störfällen hätten danach nicht alle Notsysteme ausreichend mit Strom versorgt werden können. Dieser gefährliche Baufehler blieb 25 Jahre unentdeckt. Im Gegensatz zu neueren Reaktoren besitzt das KKB nur drei statt vier Notstromaggregate.

Bei Instandhaltungsarbeiten in einer E.ON-Schaltanlage in unmittelbarer Nähe zum Kernkraftwerk Brunsbüttel kam es weiter am 28.06.2007, 13:10 Uhr, zu einem Kurzschluss und damit zu einer Netzstörung. Diese wirkte sich auch auf die Schaltanlage des benachbarten Kernkraftwerks Brunsbüttel aus und führte dort zu einer Trennung der Reaktoranlage vom 380 kV Netz. Die Anlage wur-

de daraufhin automatisch vom Stromnetz getrennt und per „Lastabwurf“ sehr schnell auf die für die Eigenbedarfsversorgung notwendige Leistung von ca. 30 MW heruntergefahren. Um Schäden bei der starken Leistungsreduktion zu vermeiden, wurde eine Turbinenschnellabschaltung und infolge dessen eine Umschaltung der Eigenbedarfsversorgung auf den Fremdnetztrafo ausgelöst. Der Turbinenschnellabschaltung folgte unmittelbar eine Reaktorschnellabschaltung. Beim Wiederanfahren der Anlage am 1. Juli 2007 wurden zweimal Absperrungen des Reaktorwasserreinigungssystems ausgelöst. Nach Angaben des Betreibers waren diese jeweils auf Fehlbedienungen des Personals zurückzuführen.

Am 21. Juli 2007 wurde das Kernkraftwerk Brunsbüttel schließlich komplett abgeschaltet. Nach Presseberichten waren bei Überprüfungen „nicht spezifikationsgerecht gesetzte Dübel“ gefunden worden (*AKW Brunsbüttel vollständig abgeschaltet*. In: *Spiegel Online – Wissenschaft*, 21. Juli 2007). Seither steht der Reaktor still. Es handelt sich um die längste Stillstandzeit, die ein Reaktor jemals „erlitten“ hat. Die schleswig-Holsteinsche Aufsichtsbehörde prüft derzeit, ob der Betreiber des Kernkraftwerks noch über die erforderliche Zuverlässigkeit verfügt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das KKW Brunsbüttel auf eine lange Geschichte schwerer Störfälle zurückblickt. Es zählt zu den ältesten Reaktoren der Bundesrepublik, ist technisch völlig veraltet und gegen Gefährdungen durch Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter – etwa bei einem gewollt herbeigeführten Flugzeugabsturz – nur unzureichend geschützt.

Auch der BMU hat mit Bescheid vom 05. Mai 2009, Az.: RS I 3 - 14306/48.2 wegen gravierender sicherheitstechnischer Nachteile eine Strommengenübertragung von dem Kernkraftwerk Krümmel auf das Kernkraftwerk Brunsbüttel abgelehnt und dabei vor allem auch den mangelnden Schutz des Reaktors vor einem herbeigeführten Flugzeugabsturz in den Vordergrund gestellt.

http://www.bmu.de/atomenergie_ver_und_entsorgung/downloads/doc/44000.php, S. 72/73

Die Beschwerdeführerin hat, zusammen mit 7 weiteren Klägern, beim OVG-Schleswig Klage auf Widerruf der Betriebsgenehmigung des Kernkraftwerks Brunsbüttel erhoben. Die Klage ist zu dem Az.: **4 KS 1/09** anhängig.

4.

Der Beschwerdeführer zu 4. ist Landwirt. Die in seinem Eigentum stehende Hofstelle weist eine Entfernung von ca. 3 km zum Kernkraftwerk Unterweser auf. Der Betrieb des Beschwerdeführers ist ca. 67 ha groß und wird nach den Bioland-Richtlinien bewirtschaftet. Seit 200 Jahren wird er als Familienbetrieb geführt.

Auf dem Hof werden 65 Milchkühe gemolken, die Milch von einer Bio-Molkerei verarbeitet. Neben den 65 Milchkühen sind noch 40 Rinder zu versorgen.

Mit dem Bau des Kernkraftwerk Unterweser wurde im Jahr 1971 begonnen. Der Leistungsbetrieb wurde im Oktober 1978 aufgenommen. Der Reaktor in Unterweser (KKU) ist ein Druckwasserreaktor. In Deutschland gibt es vier Generationen von Druckwasserreaktoren. Die beiden Atomkraftwerke der ersten Generation (Obrigheim und Stade) wurden bereits abgeschaltet. Das KKU ist ein Reaktor der 2. Generation. Erst für die dritte und vierte Generation galten die Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke vom 21. 10.1977 (BAnz. 1977, Nr. 206), die RSK-Leitlinien für Druckwasserreaktoren (3. Ausgabe, 14. Oktober 1981) und die Leitlinien zur Beurteilung der Auslegung von Atomkraftwerken mit Druckwasserreaktoren gegen Störfälle im Sinne des § 28 Abs. 3 StrlSchV (Störfall-Leitlinien) vom 18.10.1983 (BAnz. 1983, Nr. 245a).

Daher ist der Reaktor mit erheblichen Auslegungsschwächen behaftet. Denn die Druckwasserreaktoren der 2. Generation weisen gegenüber den neueren Generationen unter anderem folgende Schwachstellen auf:

- Eingeschränkte Prüfbarkeit des *Primärkreislaufes* auf Risse und sonstige Schädigungen.
- Mehr Schweißnähte an wichtigen Komponenten und Rohren des Primärkreislaufes (Schweißnähte sind besonders anfällig für Rissentstehung und Risswachstum).
- Bruchausschlusskonzept erst durch „Nachqualifizierung“ umgesetzt. Geringere Druck- und Temperaturfestigkeit des *Sicherheitsbehälters*.
- Weniger redundante Stränge bei der Gleichstromversorgung und zusätzlichen Notstromversorgung gegen *Einwirkungen von außen*.
- Schlechtere räumliche Trennung bei der Notstromversorgung.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Übereinkommen über nukleare Sicherheit, Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Dritte Überprüfungstagung im April 2005, 2004, Anhang 4, Seite 145 - 156

Wegen der geringen Wandstärke der Reaktorkuppel ist das KKU gegenüber einer Vielzahl von denkbaren Angriffen stark verwundbar.

Das Kernkraftwerk weist regelmäßig eine hohe Anzahl von meldepflichtigen Ereignissen auf. Sie wurden vom BfS (Stand 30.11.2010) mit 337 angegeben. Hervorzuheben sind folgende Ereignisse:

- 1981 fällt wegen unzureichender Fixierung des Brennelementegreifens eine Steuerstabantriebsstange ins Brennelementebecken.
- 1986 Eine Leckage an der Hochdruck-Turbine und wenig später Freisetzung radioaktiver Stoffe innerhalb der Anlage.
- 1998 wird festgestellt, dass der Reaktor nach einer Reparatur mit gesperrten Sicherheitsventilen an einer Hauptdampfleitung wieder in Betrieb gegangen war.
- 2006 fällt eine Nebenkühlwasserpumpe durch Überflutung aus.
- 2007 Fehlerhafte Einstellung des Endschalters eines Regelventils. Die fehlerhafte Justierung an der sicherheitsrelevanten Armatur wurde erst nach einem Jahr entdeckt und ist ein weiterer Beleg für mangelnde Sicherheitskultur.

Oda Becker/Helmut Hirsch, Schwere Unfälle im AKW Esenshamm und ihre Folgen, April 2006, http://www.gruene-niedersachsen.de/cms/presse/dokbin/150/150376.gutachten_esensham.Pdf; sie auch Oda Becker/ Wolfgang Neumann, Folgestudie; Juni 2008, http://www.aktion-z.de/ebene_pdf/AKWE-sensham_Folgestudie.pdf

5.

Die Beschwerdeführerin zu 5. ist Miteigentümerin eines 926 m² großen Grundstücks, welches mit einem Einfamilienhaus bebaut ist und ca. 6 km von dem Kernkraftwerk Krümmel entfernt liegt. Das Grundstück wird als Wohngrundstück von der Klägerin, ihrem Ehemann sowie deren Sohn genutzt. Auf dem Gartenteil des Grundstücks werden Gemüse, Obst, Beerenfrüchte und Kräuter für den Eigenbedarf angebaut.

Der Reaktor in Krümmel muss der ältesten in Deutschland betriebenen Baulinie für Siedewasserreaktoren, der sog. Baulinie 69 (SWR 69) zugeordnet werden. Mit dem Bau des Reaktors wurde im Jahre 1974 begonnen. Der Leistungsbetrieb wurde im Jahre 1983 aufgenommen. Die Leistungsanforderungen an den Reaktor sind ungewöhnlich hoch, denn es handelt sich bei Krümmel um den leistungstärksten Siedewasserreaktor der Welt.

Der *Reaktordruckbehälter* (RDB) enthält das radioaktive Inventar und ist die Hauptkomponente eines Atomkraftwerks. Dementsprechend ist er mit besonderer Sorgfalt herzustellen. Bei Fertigung des RDB in Krümmel kam es jedoch zu

erheblichen Fehlern, sodass dieser in wichtigen Punkten nicht den in der Genehmigung vorgegebenen Spezifikationen entspricht. Wanddickenwerte werden unterschritten, die Qualität der Schweißnähte ist durch hohe Verunreinigung gemindert, Einzelteile weisen trotz Nachbesserungen einen unzulässigen Kantenversatz auf, da sie nicht exakt nach Maß hergestellt wurden.

Gravierende Auslegungsschwäche der SWR 69 ist das frühzeitige Versagen des *Sicherheitsbehälters* bei einem Kernschmelzunfall. Fällt der geschmolzene Kern aus dem Reaktordruckbehälter in den unteren Teil des Sicherheitsbehälters, schmilzt dieser innerhalb von Minuten durch. Die resultierenden radioaktiven Freisetzungen sind, verglichen mit Unfallabläufen, bei denen der Sicherheitsbehälter erst später versagt, deshalb extrem hoch.

Im Rahmen einer aktuellen Studie der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) wurde erstmals eine *Probabilistische Sicherheitsanalyse* der Stufe 2 (PSA 2) für die SWR 69 durchgeführt (*H. Löffler und M. Sonnenkalb, Methods and Results of a PSA Level 2 for a German BWR of the 900 MWe Class*“, EUROSAFE 2006, Paris, 13.–14.11.2006). Dazu wurden mögliche Unfallszenarien mit Computermodellen durchgerechnet. Das Ziel war, die Wahrscheinlichkeit der Unfallabläufe sowie ihre Folgen zu ermitteln. Die Analyse wurde für die drei kleinen SWR 69 durchgeführt und ist damit nicht vollständig auf Krümmel übertragbar. In dem hier dargestellten Punkt ist aufgrund der gleichen Auslegung jedoch eine Übereinstimmung gegeben.

Diese PSA-Studie bestätigt, dass im Falle einer Kernschmelze die Wahrscheinlichkeit, dass das Containment versagt und es zu hohen radioaktiven Freisetzungen kommt, sehr hoch ist. Die Vorwarnzeit für eine derartige Freisetzung liegt meist nur zwischen 1,5 und 5 Stunden. Eine großflächige Evakuierung der Bevölkerung nach einem Kernschmelzunfall in Krümmel – insbesondere wegen der Nähe zur Großstadt Hamburg – ist wegen der kurzen Vorwarnzeiten als praktisch kaum möglich anzusehen. Bei bestimmten Windrichtungen könnten so Millionen Menschen gesundheitsschädliche, teils lebensbedrohende Strahlendosen erhalten. In der Nähe der Anlage ist mit akuter Strahlenkrankheit, in größerer Entfernung mit erheblichen Langzeitfolgen (vor allem Krebs und genetischen Schäden nachfolgender Generationen) zu rechnen.

Im Sommer 1993 wurden in Krümmel insgesamt 72 Risse in wichtigen Rohrleitungen gefunden. Diese Risse waren während des Betriebes gewachsen. Sie waren insofern erheblich gefährlicher als Risse, die schon bei der Fertigung entstanden und seitdem unverändert geblieben sind. Nach langer und kontroverser Diskussion ging die Anlage schließlich im Oktober 1994 doch wieder ans Netz. Trotz umfangreichen Prüf- und Austauschmaßnahmen wurden im Jahr 1998 erneut Risse in Leitungen des Speisewassersystems gefunden. Im Jahr 2001 erfolgte ein weiterer Austausch von Speisewasserleitungen, wieder wurde ein Riss entdeckt.

Auch bei Prüfungen 2007, nachdem der Reaktor wegen eines Großbrandes eines Maschinentransformators stillstand, wurden erneut zahlreiche Risse entdeckt, die zu weiteren jahrelangen Stillstandszeiten führten. Bemerkenswert ist, dass sowohl der Betreiber als auch die von ihm eingesetzte Expertenkommission im November 2007 den Zustand des Reaktor nach ausführlicher Prüfung falsch einschätzten und eine baldige Wiederinbetriebnahme empfahlen ungeachtet der vorhandenen Mängel, die abgesehen von einer kurzen Betriebszeit von wenigen Tagen im Juni 2009, einen Betrieb des Reaktor bis heute verhindert haben. Auch in Krümmel sind nicht spezifikationsgerechte Dübel verwendet worden.

Die Anzahl der meldepflichtigen Ereignisse werden vom BfS (Stand 30.11.2010) mit 321 angegeben und liegt damit relativ hoch.

Bezüglich des Standorts Krümmel spielt in der öffentlichen Diskussion noch ein weiteres Thema eine erhebliche Rolle: Seit Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts gab es in der unmittelbaren Umgebung des Kraftwerks eine signifikante Häufung von Leukämieerkrankungen. Seit 1990 bis April 2009 sind 19 Leukämie-Neuerkrankungen bei Kindern aufgetreten, das Dreifache dessen, was statistisch zu erwarten gewesen wäre. Es handelt sich hierbei um die höchste erfasste Leukämierate auf kleinem Raum bei Kindern und gleichzeitig um den am besten erfassten und dokumentierten Cluster weltweit.

Das Kernkraftwerk Krümmel wird als eine der möglichen Ursachen für das Leukämiecluster Elbmarsch in Betracht gezogen. Die sog. KiKK-Studie des Bundesamtes für Strahlenschutz ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Zahl der Krebserkrankungen bei Kindern signifikant zunimmt, je näher der jeweilige Wohnort bei einem KKW liegt (*Bundesamt für Strahlenschutz, Epidemiologische Studie zu Kinderkrebs in der Umgebung von Kernkraftwerken, 2007, <http://www.bfs.de/de/kerntechnik/kinderkrebs/kikk.html>*):

„Das jetzt vorliegende Ergebnis der Untersuchung des Deutschen Kinderkrebsregisters in Mainz, die im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz durchgeführt wurde, weist erstmals unter Anwendung eines fundierten wissenschaftlich Studiendesigns nach, dass das Risiko für unter 5-jährige Kinder an Leukämie zu erkranken, mit zunehmender Nähe des Wohnorts zu einem Kernkraftwerksstandort zunimmt.“

Obwohl die aus dieser Erkenntnis zu ziehenden Konsequenzen bis heute umstritten geblieben sind, unterstreicht nach Auffassung der Beschwerdeführer dieser Befund nachdrücklich die Notwendigkeit, auf eine Laufzeitverlängerung zu verzichten. Bereits in der Vergangenheit ist aus dem „Besorgnispotenzial“, welches sich im Zusammenhang mit dem Leukämiecluster um Krümmel er-

- 27 -

gibt, überzeugend die verfassungsrechtliche Verpflichtung abgeleitet worden, aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie auszusteigen (*Stüer/Spreen*, Ausstieg aus der Kernenergie, NuR 1999, 21).

6.

Der Beschwerdeführer zu 5. ist Eigentümer eines Einfamilienhauses, welches er mit seiner Familie zu Wohnzwecken nutzt. Die Entfernung zum Kernkraftwerk Krümmel beträgt 3,8 km.

Es wird insoweit auf die Ausführungen unter 5. verwiesen.

Der Beschwerdeführer hat den Widerruf der Betriebsgenehmigung beantragt und verfolgt diesen im Klagewege beim OVG Schleswig unter dem Aktenzeichen: **4 Ks 3/10** weiter.

7.

Der Beschwerdeführer zu 7. lebt ca. 15 km von dem Kernkraftwerk Isar 1 entfernt.

Mit dem Bau des Reaktor Isar 1 wurde im Jahr 1971 begonnen und der Betrieb im Jahr 1977 aufgenommen. Auch bei Isar 1 handelt es sich um einen Siedewasserreaktor der Baulinie 69. Es wird insoweit auf die Ausführungen zu Krümmel verwiesen.

Die Anzahl der meldepflichtigen Ereignisse werden vom BfS (Stand 30.11.2010) mit 279 angegeben. Unter anderem sind folgende Ereignisse hervorzuheben:

- 1998 wurde ein Schaden an einem Brennstab mit Brennstoffauswaschung festgestellt.
- 1999 war die Kraftstoffversorgung eines Notstromdiesels beim Probebetrieb gestört.
- 2006 wurden Risse an der Deckeldichtungsleitung des Reaktordruckbehälters angezeigt.

Der Reaktor ist, wie sich aus dem GRS-Gutachten von 2002 ergibt, besonders schlecht vor den Auswirkungen eines herbeigeführten Flugzeugabsturzes geschützt.

Der Beschwerdeführer hat den Widerruf der Betriebsgenehmigung beantragt und verfolgt diesen im Klagewege beim VGH München unter dem Aktenzeichen: **22 A 09.40033** weiter.

.../ 28

8.

Der Beschwerdeführer zu 8. ist Eigentümer eines Einfamilienhauses, welches er mit seiner Familie zu Wohnzwecken nutzt. Die Entfernung zum Kernkraftwerk Philippsburg beträgt 4,6 km.

Mit dem Bau des Reaktors Philippsburg 1 wurde im Jahr 1971 begonnen und der Betrieb im Jahr 1979 aufgenommen. Auch bei Philippsburg 1 handelt es sich um einen Siedewasserreaktor der Baulinie 69. Es wird insoweit auf die Ausführungen zu Krümmel verwiesen.

Die Anzahl der meldepflichtigen Ereignisse werden vom BfS (Stand 30.11. 2010) mit 337 angegeben. Unter anderem sind folgende Ereignisse hervorzuheben:

- 1983 gelangt wegen defekter Brennelemente radioaktives Jod-131 in die Umwelt.
- 2001 fährt das Betriebspersonal den Reaktor an, obwohl das Notkühl-system nicht funktionsfähig ist.
- 2003 werden im Schnellabschaltsystem und im Steuerstabantriebssystem Papierfunde vermeldet.

Der Beschwerdeführer hat den Widerruf der Betriebsgenehmigung beantragt und verfolgt diesen im Klagewege beim VGH Mannheim unter dem Aktenzeichen: **10 S 2061/09** weiter.

9.

Die Beschwerdeführerin zu 9. bewohnt mit ihrer Familie ein Einfamilienhaus, welches in ihrem sowie im Eigentum ihres Ehemanns steht. Die Familie hat drei Kinder. Die Entfernung des Grundstücks zum Kernkraftwerk Neckarwestheim beträgt 3,8 km.

Mit dem Bau des Reaktors Neckarwestheim I (GKN I) wurde im Jahr 1972 begonnen und der Betrieb im Jahr 1976 aufgenommen. Die elektrische Bruttoleistung des Reaktors beträgt 840 Megawatt. Es handelt sich um einen Druckwasserreaktor der 2. Generation. Das Kernkraftwerk Neckarwestheim I ist das zweitälteste in Betrieb befindliche Kernkraftwerk in Deutschland. Die Anlage GKN I verfügt über drei Hauptkühlmittelleitungen im Unterschied zu den sonst in Deutschland betriebenen Druckwasserreaktoren mit vier Hauptkühlmittelleitungen.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit lehnte am 12. Juni 2008 unter dem Aktenzeichen RS I 3 - 14206/48 eine Strommen- genübertragung und damit den Weiterbetrieb des Kraftwerkes GKN 1 ab. Die-

- 29 -

se Entscheidung wird auf etwa 100 Seiten von der Atomaufsicht des Bundes begründet. Nach vergleichender Betrachtung der kerntechnischen Sicherheit des GKN I und des GKN II würde bei Erteilung der beantragten Genehmigung das gesetzgeberische Ziel, das integrale kerntechnische Risiko zu vermindern, nicht erreicht. Die beantragte Strommengenübertragung hätte, im Gegenteil, nachteilige Auswirkungen auf die Sicherheit.

http://www.bmu.de/atomenergie_ver_und_entsorgung/downloads/doc/41751.php

Die Anzahl der meldepflichtigen Ereignisse wird vom BfS (Stand 30.11.2010) mit 425 angegeben. Unter anderem sind folgende Ereignisse hervorzuheben:

- 1979 Leckage am Flansch eines Sicherheitsventils bei Volllast des Reaktors.
- 1980 Reaktorschnellabschaltung durch Ausfall einer Reaktorkühlmittelpumpe und Störung an einem Speisewasserabsperrschieber bei Volllast des Reaktors.
- 1996 wird ein Lagerschaden an zwei Notspeisepumpen gefunden.
- 1997 wird festgestellt, dass die Füllstandssollwerte in den Flutbehältern unterschritten sind.

II. Risiken der Kernenergienutzung

Es ist allgemein bekannt, dass die Nutzung der Kernenergie zum Zweck der Stromerzeugung mit exorbitanten Risiken im Zusammenhang mit Stör- und Unfällen (1.), insbesondere aber auch im Hinblick auf Sabotage und terroristische Einwirkungen (2.) verbunden ist. Darüber hinaus hat schon heute die Kernenergienutzung zu einer schwerwiegenden Entsorgungsproblematik geführt, ohne dass sich bisher eine Lösung abzeichnet (3.).

1. Stör- und Unfallrisiken

Nach Auffassung der Beschwerdeführer sind, vor allem in den älteren deutschen Kernkraftwerken, schwere Unfälle möglich – Unfälle, die weitreichende und lang anhaltende Auswirkungen haben. Zu besonders hohen Freisetzungen radioaktiver Stoffe kommt es, wenn der Reaktorkern schmilzt und außerdem der Sicherheitseinschluss (Containment) zeitnah versagt oder umgangen wird. Derartige Unfallabläufe können durch technisches Versagen im Kernkraftwerk ausgelöst werden, in Druckwasserreaktoren (dem weltweit und in Deutschland häufigsten Reaktortyp) beispielsweise in folgenden Fällen:

.../ 30

- 30 -

- Kleines Leck im primären Kühlkreislauf, gefolgt von Versagen des Druckabbaus im Kühlkreislauf und weiteren Ausfällen von Sicherheitsmaßnahmen; Durchschmelzen des Reaktordruckbehälters bei hohem Innendruck, Beschädigung des Containments durch die plötzliche Druckspitze.
- Heizrohrbruch in einem Dampferzeuger, dadurch Leckage zwischen Primär- und Sekundärkreislauf (Umgehen des Containments). Die Leckage kann nicht isoliert werden, Wärmeabfuhr über die intakten Dampferzeuger fällt aus.

Zu einem schweren Unfall kann es weiterhin auch durch eine externe Einwirkung auf das Kraftwerk kommen; Beispiele dafür:

- Schäden an Kühlkreislauf, Sicherheitssystemen und Containment durch ein Erdbeben, das über das bei der Auslegung des KKW angenommene hinausgeht.
- Eben solche Schäden durch einen Terrorangriff (gezielter Absturz eines großen Verkehrsflugzeugs, Beschuss mit Hochexplosivgeschossen, Einsatz von Sprengmitteln außen am Reaktorgebäude u. a.). Der Schutz gegen derartige Angriffe ist bei deutschen Kernkraftwerken sehr unterschiedlich. Besonders gefährdet sind ältere Kernkraftwerke (dazu unten).

Die Folgen eines derartigen Unfalles können die Landkarte Mitteleuropas verändern. Der kürzlich pensionierte technisch-wissenschaftliche Geschäftsführer der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit nannte als potenzielle Folgen eines derartigen schweren Unfalles (*Hahn*, Kernkraftwerke der Welt: Bestand, Funktionsweise, Sicherheitsprobleme; in: Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein, „Gefahren der Atomkraft“, 2. aktualisierte Auflage, Kiel, Mai 1999, S. 17, 20/21):

- Bis zu 15.000 akute Strahlentote.
- Bis zu 1 Million Krebstote (Spätschäden).
- Zusätzlich nichttödliche Krebserkrankungen und genetische Schäden.
- Evakuierung der Bevölkerung aus Gebieten von bis zu 10.000 km².
- Langfristige Umsiedlung der Bevölkerung aus Gebieten von bis zu 100.000 km².
- Schäden, die wirtschaftlich mit einer Schadenssumme von 10.000 Milliarden DM zu bewerten wären.

.../ 31

Unfallwahrscheinlichkeiten (genauer: Unfallhäufigkeiten; die beiden Begriffe werden umgangssprachlich oft synonym verwendet) werden üblicherweise in sogenannten probabilistischen Sicherheitsanalysen (PSA) ermittelt. Die Probleme dieser Analysen sind allgemein bekannt: Sie geben kein vollständiges Bild der Gefahren. Terror- und Sabotage-Aktionen können dabei offenbar nicht berücksichtigt werden (vgl. etwa *Otten*, Eigensicherung, 2006, 326). Auch unvorhergesehene physikalische und chemische Prozesse sowie unerwartete technische Versagensmechanismen bleiben bei einer PSA unberücksichtigt. Alterungserscheinungen können bisher kaum in die Analysen eingebaut werden (zu Alterungserscheinungen noch unten).

In anderen Fällen ist eine Berücksichtigung zwar möglich, aber mit sehr großen Unsicherheiten behaftet – wie etwa bei Erdbeben, Vorhersagen des Containment-Verhaltens bei schweren Unfällen oder komplexen Formen menschlicher Irrtümer und Fehlhandlungen. Die bisher größte Havarie eines russischen Reaktors in Tschernobyl mit einer teilweisen Kernschmelze basierte zu einem erheblichen Teil auf menschlichem Versagen.

Verschiedene Störfälle und gefährliche Situationen in deutschen und schwedischen Kernkraftwerken haben in den letzten Jahren diese Schwächen der PSA bestätigt, wie die nachstehenden drei Beispiele zeigen:

- Im Kernkraftwerk Brunsbüttel kam es im Dezember 2001 zu einer Wasserstoffexplosion. Der Schaden, den eine solche Explosion anrichten kann, wurde vorher unterschätzt. Ein Rohrstück von mehreren Metern Länge wurde völlig zerstört, Bruchstücke durch das Innere des Containments geschleudert. Es war ein glücklicher Zufall, dass das Containment unbeschädigt blieb und keine Einrichtungen der Leittechnik zerstört wurden – andernfalls hätte es zu einem schweren Unfall kommen können.
- Im schwedischen Kernkraftwerk Forsmark 1 kam es im Juli 2006 nach einem Kurzschluss in einer Schaltanlage zu gravierenden Folgeproblemen. Anzeigen fielen aus, wichtige Daten waren für das Personal nicht mehr erkennbar. Der Wasserstand im Reaktor sank ab. Eine maßgebliche Ursache lag darin, dass bei Wechselrichtern ein zu niedriger Überspannungs-Grenzwert eingestellt war. Dieser Grenzwert galt als nicht relevant für die Sicherheit, die Aufsichtsbehörde hatte ihn nicht überprüft.
- Im Kernkraftwerk Biblis (beide Blöcke) wurde 2006 entdeckt, dass etwa 7.500 Dübel zur Befestigung von Rohrleitungen falsch montiert waren. Dies wurde nur durch Zufall aufgedeckt. Die Dübel waren in den Jahren davor neu eingebaut worden, um die Rohrleitungen besser vor Erschütterungen bei Erdbeben zu schützen; die Gefährdung durch Erdbeben ist gerade in Biblis besonders groß.

Diese in Bezug genommenen Fälle haben zwar nicht zur Katastrophe geführt. Sie belegen aber, dass die angenommenen niedrigen Unfallwahrscheinlichkeiten zu bezweifeln sind – ganz abgesehen von der Terror-Gefahr. Die komplexen Probleme, die beim Betrieb von Kernkraftwerken auftreten können, sprengen den Rahmen von probabilistischen Analysen.

Nicht nur in Kernkraftwerken, auch in anderen kerntechnischen Anlagen sind schwere Unfälle möglich. In der russischen Atomanlage Mayak im sibirischen Ural gab es im September 1957 eine schwere Explosion. Die radioaktive Freisetzung war jener bei einem schweren Reaktorunfall vergleichbar. Schadstoffe wurden über zehntausende Quadratkilometer verteilt.

Auch in Anlagen westlicher Industriestaaten gab es (kleinere) Unfälle, die als Indikator für die Gefahren und die Störanfälligkeit der Technologie dienen können:

- In der japanischen Urankonversionsanlage in Tokaimura ereignete sich im September/Oktobre 1999 ein Kritikalitätsunfall. Die Anlage liegt in einem dicht besiedelten Gebiet. Die Umgebung der Anlage wurde durch Neutronenstrahlung gefährdet; außerdem wurde radioaktives Jod abgegeben.
- In der britischen Wiederaufarbeitungsanlage Sellafield kam es bereits mehrfach zu Unfällen mit radioaktiven Freisetzungen, u. a. eine Lösungsmittel-Explosion 1973 und eine Freisetzung von radioaktivem Ruthenium mit der Abluft 1997, die zur Kontamination landwirtschaftlicher Flächen in der Umgebung führte.

Die Nutzung der Kernenergie ist zwangsläufig mit der Gefahr schwerer Unfälle verbunden, die unabsehbar katastrophale und lang andauernde Folgen haben können. Diese Gefahr ist real und kann auch nicht durch Wahrscheinlichkeitsberechnungen wegdiskutiert werden.

Besondere Bedeutung kommt im Zusammenhang mit der Verlängerung der Laufzeiten dem Problem der Alterungserscheinungen von Reaktoren zu. Die Beschwerdeführer sind allesamt Anwohner von Reaktoren, die zu den ältesten der Bundesrepublik Deutschland zählen.

Der frühere Abteilungsleiter für Reaktorsicherheit beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Wolfgang Renneberg, hat in einer Expertise herausgearbeitet, dass trotz der Auslegung von Reaktoren auf eine Laufzeit von 30 bis 40 Jahre viele unvorhergesehene vorzeitige Alterungsprozesse erkennbar geworden sind. Diese Alterungsprozesse zehren ursprüngliche Sicherheitsreserven auf. Zum Teil können sie – solange sie unentdeckt sind – nach Auffassung des Experten sogar die Sicherheit der Anlage in

Frage stellen. Die ältesten Anlagen sind von Alterungserscheinungen besonders stark betroffen. Nach den Ergebnissen der Untersuchung haben beispielsweise Neckarwestheim I und Biblis A eine bis zu viermal höhere jährliche Ereignisrate als die neueren Kernkraftwerke Neckarwestheim 2 und Emsland (*Renneberg*, Risiken alter Kernkraftwerke, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen, Juni 2010).

Anlage 5

Zu demselben Ergebnis kommt die Dipl. Physikerin Oda Becker in einer Expertise für eine Umweltschutzorganisation.

Anlage 6

Das Problem der Alterungserscheinungen wird von *Renneberg* zutreffend wie folgt zusammengefasst:

„Das Bundesumweltministerium hat bislang keine aktuelle Bewertung der Sicherheit der deutschen Kernkraftwerke nach dem Stand von Wissenschaft und Technik vorgelegt. Aus den bereits bekannten Untersuchungen ergibt sich jedoch, dass bei allen Kernkraftwerken Fehler, die durch Alterung zumindest mitverursacht sind, zunehmen. Bei den Kraftwerken der älteren Baulinien ist die altersbedingte Fehlerrate wesentlich höher.

Zu den Atomkraftwerken der älteren Baulinien gehören die Druckwasserreaktoren Biblis-A, Biblis-B, Neckarwestheim 1, Unterweser sowie die Siedewasserreaktoren Brunsbüttel, Krümmel, Philippsburg 1, Isar 1. Alterungseffekte und konzeptionelle Schwächen vermindern ihre Betriebssicherheit im Vergleich zu neueren Reaktoren deutlich. Nachrüstungen können ihre Sicherheitsnachteile nur begrenzt ausgleichen und vergrößern andererseits das Risiko für neue Fehler, die die Sicherheit mindern. Der Betrieb dieser alten und konzeptionell veralteten Atomkraftwerke erhöht das allgemeine Risiko des Betriebs von Atomkraftwerken erheblich. Der Risikobeitrag der veralteten Atomkraftwerke am kerntechnischen Gesamtrisiko ist im Vergleich zum Risikobeitrag der neueren Reaktoren überproportional hoch.

Jeder Versuch, die alten Reaktoren auch konzeptionell auf den heutigen Sicherheitsstandard zu bringen, käme technisch und wirtschaftlich einem Neubau nahe. Planung, Genehmigung und Bau würden darüber hinaus so große Zeiträume in Anspruch nehmen, dass die Sicherheitsverbesserungen für einen effektiven Sicherheitsgewinn zu spät kämen.“
(S. 43/44)

Es fehlt nicht nur an einer Bewertung der Sicherheit der deutschen Kernkraftwerke nach dem Stand von Wissenschaft und Technik durch den BMU. Eine solche Bewertung hat auch in dem Gesetzgebungsverfahren zu den beiden Änderungsgesetzen zu keiner Zeit jemals stattgefunden.

Die damit angesprochenen Defizite werden auch nicht durch die sog. Nachrüstliste (siehe bereits oben) kompensiert, die der BMU bekannt gegeben hat. Die Liste soll vorläufig sein und ist nicht durchgängig systematisch; die Art und Weise der Aktualisierung und Fortschreibung bleibt offen. Sie enthält „deterministische Anforderungen“, „probabilistische Anforderungen“ und „Sicherungsmaßnahmen“, die erkennbar nicht geeignet sind, die Sicherheit der älteren Reaktoren signifikant zu erhöhen (zu den „Sicherungsmaßnahmen“ weiter unten).

Bei den deterministischen Anforderungen werden Anforderungen aufgelistet, aus denen sich jeweils Nachrüst- bzw. Verbesserungsmaßnahmen ergeben. Es werden dabei grundsätzlich zwei Prioritäten (Priorität 1 und 2) unterschieden. Die im Katalog aufgelisteten Maßnahmen lassen sich in folgende Kategorien einteilen:

- Maßnahmen, die keine Verbesserung bedeuten, sondern bestenfalls Verschlechterungen, die während der verbliebenen Restlaufzeit zu erwarten sind, entgegenwirken.
- Konzeptionelle Maßnahmen, die längst hätten umgesetzt sein müssen.
- Maßnahmen, die jedenfalls bei neueren Anlagen bereits realisiert sein sollten.
- Maßnahmen, die im Sinne einer laufenden Umsetzung naheliegender Verbesserungsmöglichkeiten ohnehin anstehen.
- Maßnahmen, die geringfügige Verbesserungen bringen können.
- Maßnahmen, die Verbesserungen von größerem Wert bringen können.

Von den deterministischen Anforderungen der Priorität 1 fallen in die letzte Kategorie lediglich 3 von insgesamt 28. Die Maßnahmen sind weiter sehr heterogen; es ist nicht klar, auf welcher Basis sie zusammengestellt wurden. Im Hinblick auf die Umsetzung ist von kurzfristigen bzw. mittel- und langfristigen Zeitperspektiven die Rede, ohne dass diese Zeiträume genauer festgelegt wären. Etwa ein Drittel der Maßnahmen der Priorität 1 fällt in die Kategorie „mittel- und langfristig“. Diese werden daher für Altanlagen (bei denen die Laufzeit um ca. 8 Jahre verlängert wurde) voraussichtlich gar nicht mehr zur Anwendung kommen. Der Stellenwert der Maßnahmen der Priorität 2 bleibt völlig unklar.

Zu den probabilistischen Anforderungen ist Folgendes auszuführen: Erstmals in Deutschland wird ein verbindlicher Zielwert für die Kernschadenshäufigkeit vorgeschlagen. Die Verwendung derartiger Zielwerte ist allerdings sehr problematisch, da die Aussagekraft von Ergebnissen probabilistischer Analysen grundsätzlich beschränkt ist (siehe etwa *Roßnagel*, Der Nachweis von Sicherheit im Anlagenrecht – Am Beispiel von deterministischen und probabilistischen Sicherheitsnachweisen im Atomrecht, DÖV 1997, 801). Der Umstand, dass der in der Nachrüstliste erwähnte „verbindliche Wert für die Schadenshäufigkeit“ in Beziehung zu Auslegungsfällen gesetzt wird, weckt die Befürchtung, dass hier ein systemwidriger Einsatz der Probabilistik angestrebt wird. Das bisherige Sicherheitskonzept im Atomrecht basiert gerade auf dem Gedanken, dass der zu führende Sicherheitsnachweis unabhängig von der Unsicherheit probabilistischer Feststellungen und Bewertungen geführt werden muss (*Roßnagel*, ebenda, S. 809). Deshalb hat die Rechtsrechnung der Probabilistik bisher auch allenfalls eine ergänzende Funktion zugeordnet (BVerwG NVwZ 1989, 1169). Systemwidrig wäre es etwa, die Notwendigkeit von Sicherheitsmaßnahmen, die nach dem Konzept der gestaffelten Schutzvorkehrungen gefordert werden, durch probabilistische Überlegungen zu bestreiten.

Der Wert von 10^{-5} erweckt im Übrigen nicht den Eindruck besonderer Konservativität. In Deutschland ist in der Vergangenheit – bei allen Vorbehalten gegenüber solchen fixierten Eintrittswahrscheinlichkeiten – die Abgrenzung zwischen Restrisikobereich und Vorsorge gelegentlich bei einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 10^{-6} gezogen worden (vgl. etwa, *Steinberg*, Atomrechtliche Schadensvorsorge und Restrisiko, in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 9, 56; *Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin*, Energierecht I, 1999, Rdnr. 809, unter Bezugnahme auf Erwägungen zur Störfallliste).

2. Mangelnder Schutz vor terroristischen Anschlägen

Dass Kernkraftwerke für terroristische Gruppen als „attraktive“ Angriffsziele angesehen werden müssen, wird inzwischen nicht mehr ernsthaft in Zweifel gezogen. Die Attentäter des 11. September 2001 hatten selbst ursprünglich erwogen, eine der Maschinen auf ein Kernkraftwerk abstürzen zu lassen (vgl. die Hinweise bei *Otten*, Eigensicherung, 2006, S. 281, bei Fn. 1224). Im Herbst 2002 führte der Journalist Fouda in einer leeren Wohnung in Karatschi ein Interview mit den Topterroristen Ramzi Binalshibh sowie Khalid Sheikh Mohammed, welches aufgezeichnet wurde und als Originalprotokoll vorliegt. Das Interview wird in dem Buch von *Fielding/Fouda*, Masterminds of Terror, Die Drahtzieher des 11. Septembers berichten, 2003, wiedergegeben:

“Im Schneidersitz saßen sie auf dem Fußboden und erzählten, wie sie den ‚heiligen Dienstag‘ (den 11. September, Anmerkung des Unterzeichnenden) vorbereitet hatten.

- 36 -

„Etwa zweieinhalb Jahr vor den Gahzwahs auf New York und Washington“, sagt Khalid in seinem golf-arabischen Dialekt, „beschloss das militärische Komitee einen Märtyrer-Einsatz auf amerikanischem Boden. Wir redeten über mögliche Ziele und **dachten erst an nukleare Anlagen**, aber aus Angst, dass die Sache außer Kontrolle geraten könnte, entschieden wir uns dagegen.“

Fouda erschrak. Nukleare Anlagen? Was genau? „Mehr brauchst du im Moment nicht zu wissen, schließlich wurde ja beschlossen, nukleare Ziel auszusparen – jedenfalls vorläufig.“

„Vorläufig?“ „Ja, **vorläufig**“, sagte Khalid und beendete das Thema. „Die Anschläge sollten möglichst viele Todesopfer fordern, und sie sollten Amerika besonders empfindlich auf eigenem Boden treffen.“

Anlage 7

Auch spätere Vorfälle belegen die Gefahr. Im August 2003 wurden 19 Personen in dem Staat Ontario in Kanada wegen des Vorwurfs der Verschwörung zur Zerstörung eines Atomkraftwerks verhaftet („conspiring to destroy a nuclear power plant“, siehe *Ferguson/Potter*, *The Four Faces of Nuclear Terrorism*, 2004, S. 2).

Das Bundeskriminalamt (zur Bedeutung des 11. September für die Revision früherer Annahmen des BKA zum Täterverhalten siehe *Engberding*, *Gefährdungsanalyse terroristischer Bedrohungen durch A-Waffen*, in: Pelzer (Hrsg), *Brennpunkte des Atomenergierechts*, 2003, 35 ff) gelangt in einer Stellungnahme von 2007 zu dem Ergebnis, dass sich eine „Gefährdung kerntechnischer Einrichtungen aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus“ ergibt:

„Aus der Sicht der Sicherheitsbehörden des Bundes wird weiterhin die Einschätzung vertreten, dass ein Anschlag auf kerntechnische Einrichtungen in Deutschland als mögliche Option islamistischer Terroristen angesehen und bei der Tatbegehung **die Nutzung aller Tatmittel, die aus Tätersicht tauglich erscheinen**, in Betracht gezogen werden muss.

Die Sicherheitsbehörden westlicher Staaten gehen seit den Anschlägen vom 11.09.2001 davon aus, dass Täter aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus neben der symbolischen Wirkung ihrer Taten insbesondere versuchen, größtmögliche Personenschäden anzurichten. Der symbolbezogene Anschlagaspekt, der im Wesentlichen an der Bedeutung der Anschlagziele des 11.09.2001 festgemacht wurde, scheint sich inzwischen relativiert zu haben. Unter dem Eindruck der militärischen

.../ 37

Maßnahmen der USA und ihrer Verbündeten in Afghanistan und insbesondere in Irak dürfe der Rachedanke an Bedeutung gewonnen haben (...). Auch das Anschlagsgeschehen der jüngsten Zeit legt nahe, dass die symbolbezogene Anschlagskomponente zugunsten bloßer Vergeltung aufgegeben worden sein könnte. Bei derartigen, den Rachedanken verfolgenden Anschlägen, dürfte die Verursachung größtmöglicher Personenschäden unter der Zivilbevölkerung des jeweiligen Staates das hauptsächliche Ziel der Täter darstellen.

Da bei einem Anschlag gegen eine kerntechnische Einrichtung aus Sicht der Täter mit einer Vielzahl von Opfern zu rechnen ist, müssen diese im Sinne der oben getroffenen Aussagen als geeignet angesehen werden.

Bereits vor den Anschlägen des 11.09.2001 deuteten einzelne Hinweise darauf hin, dass Personen aus dem Umfeld BIN LADENs versucht haben könnten, zum Bau von radiologischen Waffen geeignetes Material zu beschaffen. Diese Hinweise korrespondieren mit Erklärungen BIN LADENs nach den Anschlägen von Nairobi und Daressalam, dass es ‚heilige Pflicht im Kampf gegen die USA‘ sei, sich aller verfügbaren Waffen, ob A-, B- oder C-Waffen, zu bemächtigen. **Insofern muss auch ein Angriff auf kerntechnische Einrichtungen einkalkuliert werden.**“ (Hervorh. durch Unterz.)

Zusammenfassend kommt das BKA zu dem Ergebnis, dass die **„Wahrscheinlichkeit** terroristischer Anschläge“ auf kerntechnische Einrichtungen aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus

„insgesamt zwar als gering anzusehen (ist), ... aber letztlich in Betracht gezogen werden (muss)“.

Anlage 8

Diese Gefährdungsbeurteilung wird in der Stellungnahme mit dem Vermerk präsentiert, dass die „Gefährdungsbewertung mit dem BfV und dem BND abgestimmt (ist)“.

Bereits in früheren Stellungnahmen war ausgeführt worden, dass „grundsätzlich von einer abstrakten Gefährdung entsprechender Einrichtungen auszugehen“ ist und dass die Bundesrepublik Deutschland als „Teil eines die gesamte Welt umfassenden Gefahrenraums angesehen“ werden muss, der „auch im Zielspektrum terroristischer Gruppierungen“ steht, und dass dabei auch **„derselbe modus operandi** angewandt werden (könnte), wie bei den Anschlägen am 11.09.2001“.

Anlage 9

Das Bundesumweltministerium hat bezüglich dieser Einschätzungen noch deutlich gemacht, dass bei diesen Gefährdungsbeurteilungen die allgemeinen staatlichen und staatlich veranlassten Maßnahmen, die zur Vermeidung eines solchen Anschlags beitragen können, bereits berücksichtigt worden sind (vgl. *Vorwerk*, Rechtliche Einordnung des Schutzes vor Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.). 12. ATRS, 2004, 237, 240).

Zum herbeigeführten Flugzeugabsturz soll auch noch Folgendes angemerkt werden: Aus der Literatur ist bekannt, dass bereits am 12. November 1972 mit Gewehren und Handgranaten bewaffnete Entführer ein Verkehrsflugzeug der Southern Airways mit 31 Passagieren an Bord in ihre Gewalt gebracht hatten und über den Oak Ridge Laboratories (Atomforschungseinrichtung) in Tennesy kreisten. Sie drohten mit einem herbeigeführten Absturz auf den Forschungsreaktor und wollten hiervon nur gegen Zahlung eines Lösegeldes in Höhe von 10 Mio. Dollar Abstand nehmen (vgl. zu diesem Fall im Einzelnen: *Roßnagel*, Die unfriedliche Nutzung der Kernenergie, 1987, S. 26). Reaktoren sind im Übrigen bereits in der Vergangenheit von Flugzeugen angegriffen worden. So griffen beispielsweise zwei iranische Phantomjets das irakische Atomforschungszentrum in Tuwaita bei Bagdad mit Raketen an, ohne allerdings die Reaktoren Tamuz 1 und 2 zu treffen.

Kernkraftwerke können durch Angriffe von außen sowie durch Sabotageaktionen von innen gefährdet sein. Angriffe von außen könnten aus der Luft, am Boden und vom Wasser aus erfolgen. In den Vereinigten Staaten wird regelmäßig der Angriff auf Kernkraftwerke durch eine bewaffnete Gruppe vom Boden aus simuliert. Journalisten der Zeitschrift Newsweek haben sich kürzlich erschüttert darüber gezeigt, dass es mehrfach bei diesen Übungen Angreifer-teams gelungen ist, die Sicherheitsanlagen der Reaktoren zu überwinden und kritische Komponenten des Reaktors anzugreifen.

Anlage 10

Für Angriffe aus der Luft kommen neben entführten Verkehrsflugzeugen auch Privatflugzeuge oder Helikopter, die mit Sprengstoff beladen sind, in Betracht. Auch Beschuss von außerhalb des Anlagengeländes wäre möglich. Es gibt leichte Artilleriegeschütze, die einfach und unauffällig transportiert werden können. Auch moderne panzerbrechende Lenkwaffen könnten eingesetzt werden. Einige dieser Waffen können neben Hohlladungsgefechtsköpfen auch thermobarische Gefechtsköpfe abfeuern, deren Wirkung im Reaktorgebäude verheerend wäre. Eine besondere Gefahr geht von „Innentätern“ aus. Denkbar wären Sabotagehandlungen bei Reparatur- und Wartungsarbeiten an sicher-

heitsrelevanten Komponenten oder das Anbringen von Sprengladungen an kritischen Punkten.

Das gegenüber potenziellen Angriffen empfindlichste Gebäude ist das Reaktorgebäude, das den Reaktor selbst, wichtige Sicherheitssysteme sowie auch das Lagerbecken für abgebrannte Brennelemente enthält. Es ist bei deutschen Atomkraftwerken unterschiedlich geschützt. Altanlagen weisen die schwächsten Auslegungen auf. Zudem verfügen sie über eine geringere Fähigkeit zur Beherrschung von Unfallabläufen.

Maßnahmen zur Verringerung der Bedrohung durch Terrorangriffe können auf verschiedene Weise ergriffen werden – direkt an den Standorten der Atomkraftwerke, übergreifend im gesamten Bereich der Atomtechnologie sowie im Rahmen der allgemeinen Terror-Bekämpfung auf gesamtgesellschaftlicher Ebene (z. B. schärfere Kontrollen im Flugverkehr). Unbestreitbar ist es auf dem Gebiet der allgemeinen Terror-Bekämpfung zur Verbesserung aufgrund der sog. „Sicherheitsgesetze“ gekommen. Nach Auffassung von Experten und auch den deutschen Sicherheitsbehörden (s.o.) schließen jedoch alle diese Maßnahmen Angriffe auf Nuklearanlagen nicht aus. Das gilt auch für Verbesserungen im Bereich der Flugsicherheit, wie sich aus der überzeugenden Expertise der Dipl.-Physikerin Oda Becker ergibt.

Anlage 11

Bezüglich von Altanlagen hat der Präsident des Bundesamtes für Strahlenschutz deshalb wegen deren besonderer Anfälligkeit gegenüber terroristischen Anschlägen vorgeschlagen, eine Strommengenübertragung auf die besser geschützten moderneren Anlagen vorzunehmen.

In der Bundesrepublik Deutschland hat vor allem der herbeigeführte Flugzeugabsturz in der Diskussion nach dem 11. September 2001 eine herausragende Rolle gespielt. Bereits frühzeitig haben unterschiedliche Expertenorganisationen darauf hingewiesen, dass keines der in Deutschland betriebenen Kernkraftwerke auf den Absturz einer großen Verkehrsmaschine ausgelegt ist. Dazu zählten insbesondere die durch die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ins Leben gerufene Internationale Länderkommission Kernenergie (ILK) sowie die Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS).

Vor allem das Gutachten der GRS aus dem Jahr 2002, dessen inhaltliche Aussagen in einer Zusammenfassung des BMU bekannt geworden sind, zeigte gravierende Defizite der Sicherheit deutscher Kernkraftwerke „vor dem Hintergrund der terroristischen Anschläge in den USA vom 11. September 2001“ auf.

Anlage 12

Besonders schlecht schnitten die Reaktoren der älteren Baureihen (Biblis A, Brunsbüttel, Isar 1, Philippsburg 1 sowie Neckarwestheim 1, Unterweser und Krümmel) ab. Bei den ältesten Reaktoren muss bereits beim Absturz eines kleinen Flugzeugs mit nicht beherrschbaren Ereignisabläufen gerechnet werden.

Josef Eibl, Professor für Baumechanik und Mitglied der von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ins Leben gerufenen Internationalen Länderkommission Kernenergie (ILK), empfahl deshalb die Errichtung einer Schutzstruktur rund um das Atomkraftwerk. Diese sollte aus zwei Elementen bestehen: aus dicken Stahlbetonwällen und aus Stahlnetzen. Die drei bis fünf Meter dicken Wälle sollten dort aufgestellt werden, wo das Reaktorgebäude weder von angrenzenden Gebäuden noch von Bergen geschützt wird. In Eibls Modell würde ein Passagierflugzeug beim Anflug auf den Reaktor in den Betonwall rasen und explodieren. Zusätzlich empfahl Eibl, ein Stahlnetz zehn Meter über der Kuppel zu montieren, um den Reaktor von oben gegen einen Hubschrauber zu schützen, der sich in den Reaktor stürzen oder eine große Sprengstoffmenge abwerfen könnte (zu weiteren Vorschlägen baulicher Ertüchtigung *Otten*, Eigensicherung, 2006, S. 342, Fn. 1468).

Den Vorschlägen einer baulichen Ertüchtigung der Anlagen ist jedoch nicht gefolgt worden, obwohl sie nach Angaben von Professor Eibl finanziell „machbar“ gewesen wären. Als Ursachen dafür, dass es nach dem 11. September 2001 zu keiner effektiven Aufarbeitung der Herausforderungen für die Nuklearanlagen in Deutschland gekommen ist, sind zum Teil politische, zum Teil auch psychologische Aspekte hervor zu heben. Betreiber, Länderbehörden und der Bund haben sich über lange Zeiträume in politische und juristische „Stellungskriege“ verwickelt, die Ansätze zu einer effektiven Lösung der Probleme schon im Keim erstickt haben.

Während der BMU im Anschluss an das GRS-Gutachten die Forderung aufgestellt hat, es müsse zu einer einzelfallbezogenen Schwachstellenermittlung und zu möglichst umgehend umzusetzenden einzelfallbezogenen Verbesserungsmaßnahmen an den einzelnen Standorten kommen, haben die Länder dies u. a. mit der Begründung abgelehnt, aufgrund einer angeblich nicht abgesicherten Rechtslage sei eine Durchsetzung anlagenspezifischer Untersuchungen zur genauen Ermittlung der Verwundbarkeit der einzelnen Anlagen praktisch nicht möglich.

Die Betreiber ihrerseits haben sowohl Bund als auch Ländern jedwede Kompetenz abgesprochen, den Anlagenbetrieb nachträglich auf Basis von § 17 Abs. 1 AtG oder auf Basis aufsichtlicher Anordnung (§ 19 AtG) zu beauftragen und ihr VBG-Konzept (Vernebelung) durchgängig als „freiwillige“ Maßnahme deklariert. Die Haltung der Betreiber war frühzeitig mit juristischen Expertisen unterlegt worden (vgl. z.B. *Ossenbühl*, Terroristische Angriffe auf Kernkraftwer-

ke – aus rechtlicher Sicht, NVwZ 2002, 290; von *Danwitz*, Genehmigungsrechtliche Fragen terroristischer Angriffe auf Kernkraftwerke, RdE 2002, 113), die in der höchstrichterlichen sowie verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung jedoch keinen Bestand hatten (BVerwG, Urteil vom 11. April 2008 – 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129 sowie Beschl. v. 21.01.2009, 1 BvR 2524/06, NVwZ 2009, 515).

Als dürftiges Resultat des „Stellungskrieges“ ergab sich schließlich die Übernahme des von der Vereinigung der Betreiber von Großkraftwerken (VGB) entwickelten sogenannten VBG-Konzepts, welches die Zielerreichbarkeit der Reaktorblöcke durch Einnebelung reduzieren soll. Hintergrund der Übernahme des VBG-Konzepts war letztlich eine Einigung des BMU (in Person des damaligen Staatssekretärs Baake) mit der Betreiberseite (vertreten durch Herrn Dr. Hohlefelder). Einigungsgrundlage war allerdings nicht lediglich die Installation einer Vernebelungsanlage, sondern auch die gleichzeitige Definition von Randbedingungen, die als Wirksamkeitsvoraussetzung für die Vernebelung angesehen wurden. Zu den Randbedingungen zählten vor allem auch die Störung der satellitengestützten Navigationssysteme in der Umgebung der Anlage sowie die Verfügbarkeit militärischer Maßnahmen (Abschuss des Flugzeugs).

Beide Randbedingungen sind nicht gegeben. Die Störung der satellitengestützten Navigationssysteme scheiterte am Einspruch des zuständigen Verkehrsministeriums sowie an technischen Problemen. Der damalige Ministerialdirektor beim BMU, Wolfgang Renneberg, hat dies wie folgt ausgedrückt:

„Eine wesentliche Wirksamkeitsvoraussetzung für den Aufbau eines künstlichen Nebelschutzes im Falle eines Angriffs auf ein Kernkraftwerk ist es, dass eine elektronische Landehilfe – wie z.B. GPS – den Sichtschutz nicht auf einfache Weise unterlaufen kann. Aufgrund vorliegender gutachterlicher Einschätzung bin ich bislang davon ausgegangen, dass es keine grundsätzlichen Probleme gibt, elektronisch zielgenaue Landehilfen (z.B. GPS) in der Anflugphase unwirksam zu machen. Meine letzte Besprechung mit dem für die deutsche Flugsicherung zuständigen Ressort (BMVBW) hat jedoch ergeben, dass zwar ein GPS-System erfolgreich gestört werden könne, nicht jedoch drei weitere wohl ähnlich zielgenaue Systeme, über die jedes größere Flugzeug verfügt.“ (99.1.2.0.8.1.0, Maßnahmen gegen einen gezielten Absturz eines Verkehrsflugzeuges auf das KKW Biblis, Verfahrensakte, Ordner 2, Bl. 290, 291)

Anlage 13

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Abschussermächtigung im Luftsicherheitsgesetz für verfassungswidrig zu erklären (BVerfGE 115, 118), sowie mit der durch das Bundesverkehrsministerium vermittel-

- 42 -

ten Erkenntnis, dass eine GPS-Störung unwirksam ist, war letztlich bereits im Jahr 2007 die „Geschäftsgrundlage“ für die Vereinbarung mit der Betreiberseite entfallen. Nach allem muss deshalb davon ausgegangen werden, dass das VBG-Konzept zu keinem relevanten Sicherheitsgewinn im Hinblick auf den herbeigeführten Flugzeugabsturz führen kann.

Der Soziologe *Berger* (Vom Restrisiko zum Alptraum – über den Umgang mit möglichem Nuklearterror, *Leviathan* 2005, 337, 360) hat völlig zutreffend das Konzept der Vernebelung „als Schritt zu purem symbolischen Umwelthandeln im Sinne einer Placebo-Politik“ und als Ausdruck der von im diagnostizierten „Hilflosigkeit im Umgang mit Nuklearterror“ kritisiert.

Anlage 14

Der Aufsatz zeigt überzeugend auf, dass die politisch und administrativ defizitären Reaktionen auf das moderne Phänomen eines möglichen Nuklearterrorismus nicht durch rationales Handeln, sondern durch Muster des „Handlungsaufschubs“ sowie der „Risikoverdrängung“ geprägt sind. Im Falle des VGB-Konzepts liegt der typische Fall einer „substanz- und effizienzlosen Scheinaktivität des Staates“ (*Papier*, Verfassungsrechtliche Probleme beim Umgang mit Plutonium, in: *Lukes/Birkhofer*, 8. ATRS, 1989, S. 173, 176) vor, mit der selbst nach restriktiven Auffassungen der Schutzpflicht nicht genügt werden kann.

In der Genehmigungspraxis hat sich die Frage nach dem Umgang mit der neuen Bedrohungsqualität erstmalig bei der Genehmigung der dezentralen Zwischenlager gestellt. Der frühere Bundesumweltminister Trittin hatte sich im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Atomgesetznovelle 2002 in seiner Rede im Bundesrat am 19. Oktober 2001 bereits dahingehend positioniert, dass nach

„dem 11. September (...) nie wieder jemand den Absturz eines Flugzeugs auf ein Atomkraftwerk als ein zu vernachlässigendes Restrisiko bezeichnen könne“ (Bundesrat, Stenografischer Bericht, 768. Sitzung, Plenarprotokoll 768, S. 580).

In den Genehmigungsverfahren zu den dezentralen Zwischenlagern hat der Schutz von Zwischenlagern vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter eine erhebliche Rolle gespielt. Die Genehmigungsbehörde, das Bundesamt für Strahlenschutz, hat dabei in Anlehnung an die damaligen Erklärungen der deutschen Sicherheitsbehörden entschieden, dass der herbeigeführte Flugzeugabsturz nicht dem Restrisiko zugeordnet werden könne. In dem Genehmigungsbescheid (Genehmigung zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen im Standort-Zwischenlager in Rodenkirchen der E.ON Kernkraft GmbH vom

.../ 43

22.09.2003, Az.: GZ-V2 – 8521 510) für das Zwischenlager Unterweser wird dies wie folgt ausgedrückt:

„Nach der Einschätzung des zuständigen Bundesministeriums des Inneren liegt ein herbeigeführter Flugzeugabsturz auf kerntechnische Anlagen außerhalb des Wahrscheinlichen, kann aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen und damit nicht dem Restrisikobereich zugeordnet werden.“ (S. 129)

Inhaltsgleiche Formulierungen finden sich in allen Genehmigungsbescheiden für Zwischenlager. U. a. auch in Konsequenz dieser Einordnung haben inzwischen mehrere Gerichte erkannt, dass der herbeigeführte Flugzeugabsturz und der Beschluss von Nuklearanlagen mit panzerbrechenden Waffen vorsorgebedürftig ist und nicht dem Restrisiko zugerechnet werden kann (BVerwG, Urteil vom 11. April 2008 – 7 C 39.07, BVerwGE 131, 129; OVG-Lüneburg, Urteil vom 23.06.2010, 7 KS 215/03, Rndr. 122, juris).

Bedeutung hat der mangelnde Schutz von Reaktoren vor terroristischen Einwirkungen vor allem auch im Zusammenhang mit den Entscheidungen zur Strommengenübertragung gewonnen. Der BMU hat z.B. bei der Ablehnung der Strommengenübertragung von Neckarwestheim II auf Neckarwestheim I diesem Aspekt entscheidende Bedeutung beigemessen:

„Selbst wenn GKN I und GKN II hinsichtlich aller anderen Bewertungsgegenstände und auf allen Sicherheitsebenen jeweils insgesamt als gleich sicher zu bewerten wären, würden die Nachteile des GKN I bei einem Flugzeugabsturz, insbesondere bei einem gezielten terroristischen Absturz eines großen Verkehrsflugzeuges, zu meiner Bewertung führen, dass die beantragte Strommengenübertragung zulasten der Sicherheit geht.“ (Ablehnungsbescheid S. 72)

http://www.bmu.de/atomenergie_ver_und_entsorgung/downloads/doc/41751.php

Auch in dem Ablehnungsbescheid zur Übertragung von Strommengen des Kernkraftwerks Krümmel auf das Kernkraftwerk Brunsbüttel

http://www.bmu.de/atomenergie_ver_und_entsorgung/downloads/doc/44000.php, S. 72/73

sowie vom Kernkraftwerk Emsland auf Biblis A

http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/x-download/biblis_uebertragung_bescheid.pdf, S. 94

findet sich diese Aussage.

Untrennbar mit der Kernenergienutzung verbunden ist schließlich die Gefahr, dass Terrorgruppen oder auch Staaten unter Benutzung ziviler Technologie Atomwaffen herstellen (Proliferation; zur „unfriedlichen Nutzung der Kernenergie“ bereits frühzeitig *Roßnagel*, Die unfriedliche Nutzung der Kernenergie, 1987). Jede zivile Atomanlage kann militärisch missbraucht werden; das größte Potenzial dafür haben Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsanlagen. Die Errichtung von kerntechnischen Anlagen kann daher weltweit zu Spannungen und zur Verschlechterung internationaler Beziehungen führen. Politischer Druck gegen „verdächtige“ Staaten, ihre Atomprogramme einzuschränken oder aufzugeben, wird dabei immer problematisch bleiben, solange die westlichen Industriestaaten selbst Kernenergie nutzen und nukleare Technologie exportieren.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mit dem Elften Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes eine drastische Verlängerung der Laufzeiten beschlossen worden ist,

- obwohl (aufgrund von Sachverständigengutachten) feststeht, dass keines der deutschen Atomkraftwerke ausreichend vor terroristischen Angriffen, insbesondere auch vor einem herbeigeführten Flugzeugabsturz, geschützt ist;
- obwohl alle maßgeblichen Sicherheitsbehörden der Bundesrepublik Deutschland davon ausgehen, dass terroristische Angriffe auf Nuklearanlagen praktisch nicht ausgeschlossen sind und einem solchen Ereignis sogar eine „geringe Wahrscheinlichkeit“ attestieren, und
- obwohl hierdurch den betroffenen Anwohnern von Nuklearanlagen ein Risiko zugemutet wird, welches selbst nach Auffassung der zuständigen Landes-, Bundesbehörden und Gerichte nicht in den Restrisikobereich fällt.

Abschließend ist noch Folgendes anzumerken: Es ist nichts dafür ersichtlich, dass das Vorsorgedefizit im Hinblick auf Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter auf Basis von Maßnahmen, die in der sog. Nachrüstliste (siehe oben) angesprochen sind, bei den alten Reaktoren beseitigt werden kann. Denn die dort vorgesehene „weitere Vorsorge gegen Risiken“ (§ 7d AtG) deklariert im Grundsatz Maßnahmen als Optimierung und Verbesserung, die mehr oder weniger als selbstverständlich anzusehen sind.

Lediglich die Maßnahme: „Realisierung einer bautechnischen Barriere gegen Einwirkungen Dritter“ für wichtige Anlagenbereiche, könnte zu einer Verbesserung führen. Diese Maßnahme ist jedoch als mittel- und langfristig ausgewiesen und läuft deshalb bei den Altanlagen ins Leere.

Sollte mir der Formulierung: „Realisierung einer bautechnischen Barriere gegen Einwirkungen Dritter“ an eine verbesserte Widerstandsfähigkeit des Reaktorgebäudes gegen Flugzeugangriffe gedacht sein, muss im Übrigen davon ausgegangen werden, dass eine wirksame Umsetzung dieser Maßnahme innerhalb von acht Jahren ausgeschlossen ist. Es fehlt hierfür bereits an den erforderlichen anlagenspezifischen Konzepten. Ferner müssten – solche Konzepte vorausgesetzt – diese zunächst ein Genehmigungsverfahren durchlaufen und könnten erst dann bautechnisch umgesetzt werden.

3. Ungelöste Entsorgung

Beim Betrieb von Kernkraftwerken entstehen erhebliche Mengen radioaktiver Abfälle. Der Löwenanteil der radioaktiven Schadstoffe ist in den abgebrannten Brennelementen enthalten (hochaktiver Abfall), außerdem werden große Mengen schwach- und mittelaktiver Abfälle produziert. Radioaktiver Müll fällt auch in anderen kerntechnischen Anlagen an. Besonders große Mengen entstehen bei der Wiederaufarbeitung (auch hochaktiver Abfälle) und im Uranabbau.

Bis zum 31.12.2010 wurden in Deutschland etwa 18.300 t hochaktive abgebrannte Brennelemente aus Kernkraftwerken entladen. Würden nur noch die nach der Atomgesetz-Ausstiegsnovelle von 2002 zugelassenen Elektrizitätsmengen anstehen, kämen bis zur Stilllegung aller deutschen Kernkraftwerke noch etwa 3.500 t hinzu. Durch die Verlängerung der Laufzeiten steigt die Menge demgegenüber auf ca. 8.000 t.

Transport und Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle bergen erhebliche Gefahren; Unfälle und Terror-Angriffe können zu radioaktiven Freisetzungen führen. Das größte Problem stellt jedoch die Endlagerung selbst dar, insbesondere für die hochaktiven Abfälle, die nicht nur intensiv strahlen, sondern auch Wärme entwickeln.

Bisher gibt es für solche Abfälle weltweit kein Endlager, obwohl seit Beginn der 60er Jahre des letzten Jahrhunderts intensiv daran gearbeitet wird. Beispielsweise wurde das Projekt Yucca Mountain in den USA, das über 30 Jahre lang verfolgt wurde, 2009 vom US-Präsidenten gestoppt. Auch in Frankreich, Kanada und Großbritannien wurden die früheren Endlagerplanungen abgebrochen, um einen Neuanfang zu versuchen. In Finnland und Schweden wurden Standorte für Endlager für hochaktive Abfälle zwar vorerst ausgewählt. Ob diese Planungen aber erfolgreich sind, wird die Zukunft zeigen. In jedem Fall werden, bis die Einlagerung beginnen kann, noch viele Jahre vergehen.

In der Schweiz hat vor wenigen Jahren – nach einigen gescheiterten Anläufen bei der Endlagerung – ein systematisches Verfahren der Standortsuche begonnen. Dabei sollen, ausgehend vom gesamten Staatsgebiet, in drei Etappen in

schrittweiser Einengung Standorte für Lager für hochaktive sowie für schwach- und mittelaktive Abfälle gefunden werden. Die Inbetriebnahme des Lagers für hochaktive Abfälle ist derzeit für 2040 vorgesehen. Andere Staaten haben eine noch längere Zeitperspektive – z.B. wird in der Tschechischen Republik die Inbetriebnahme eines Endlagers für das Jahr 2065 anvisiert.

In Deutschland wird das Problem seit Jahrzehnten verdrängt und vertagt (*Ziehm*, Ohne Endlager keine Laufzeitverlängerung – zur Rechts- und Verfassungswidrigkeit einer Laufzeitverlängerung, Januar 2010).

Anlage 15

Über fünfzig Jahre nach Einführung des Atomgesetzes gibt es für hochradioaktive Abfälle immer noch keine belastbare Entsorgungslösung. Die Nutzung der Kernenergie wurde zugelassen, ohne dass sich für die Frage der Entsorgung eine Klärung abzeichnete. Es regierte das „Prinzip Hoffnung“, dass sich eine Lösung im Laufe der Zeit, parallel zur Entwicklung der Kernenergie, schon einstellen werde. Zugleich wurde allerdings erkannt, dass die Bundesrepublik Deutschland auf einen Entsorgungsnotstand zusteuert. Ein Endlager musste her. Noch Anfang der 70er Jahre setzte dabei die Bundesregierung allein auf das marode Endlager Asse II, in das sämtliche bis zum Jahr 2000 anfallende Abfälle eingelagert werden sollten (siehe *Ziehm*, Ohne Endlager keine Laufzeitverlängerung – zur Rechts- und Verfassungswidrigkeit einer Laufzeitverlängerung, Januar 2010, S. 6, m.w.N.). Trotz einer von Beginn an prekären Situation in der Asse II wurde die Asse als Nachweis der Erfüllung der Entsorgungsvorsorgepflicht zunächst akzeptiert. Die Konsequenzen sind bekannt: Obwohl es bereits nach 1978 zu keinen weiteren Einlagerungen von Atommüll kam, stellt die Asse II heute eines der größten Umweltprobleme der Bundesrepublik Deutschland dar (vgl. etwa *König/Hoffmann*, Asse II: Der lange Weg vom „Forschungsbergwerk“ zum „Endlager für radioaktive Abfälle“, ZUR 2009, S. 353 ff).

Auch das ursprünglich in der ehemaligen DDR genehmigte und vom Bundesamt für Strahlenschutz nach der Wiedervereinigung zunächst weiter betriebene Endlager „Morsleben“ endete in einem ähnlichen Desaster wie die Asse II. Auch dieses ehemalige Salzbergwerk weist Zuflüsse aus dem Deckgebirge und erhebliche Stabilitätsmängel des Grubengebäudes auf (im Einzelnen z.B. *Wollenteit*, Zur Langzeitsicherheit von Endlagern, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 10. ATRS, 2000, 333, 348 ff, m.w.N.). Der Zentralteil des Grubengebäudes musste bereits im Rahmen einer Notmaßnahme zu Stabilisierungszwecken teilverfüllt werden. Das Lager befindet sich derzeit in der Stilllegungsplanfeststellung.

Als sich Mitte der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts seitens der Genehmigungsbehörden der Länder und der damaligen Bundesregierung wohl Skrupel im Hinblick auf die weitere Genehmigung von Kernkraftwerken wegen der

fehlenden Entsorgung einstellten, kam die Forderung auf, zeitnah mit Planungen für ein Endlager beginnen zu müssen. Wohl um einer Diskussion über die Konsequenzen der ungelösten Entsorgungsfrage zu entgehen, wurden die zuständigen Minister per Kabinettsbeschluss aufgefordert, in persönlichen Gesprächen mit der niedersächsischen Landesregierung die Entsorgungsfrage zu klären (*Ziehm*, Ohne Endlager keine Laufzeitverlängerung – zur Rechts- und Verfassungswidrigkeit einer Laufzeitverlängerung, Januar 2010, S. 7, unter Bezugnahme auf *Möller*, Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland, 2009, S. 309 m.w.N.; vgl. auch *John/Jankowski*, Atomrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2010, S. 504 ff, Rdnr. 93). Im November 1976 wurde dabei von dem damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten unerwartet – bis dato waren die Standorte Lutterloh, Lichtenhorst und Wahn in der Diskussion – Gorleben als Standort für die „Lagerung von Atommüll“ vorgeschlagen. Sicherheitsrelevante geowissenschaftliche Kriterien haben bei der Standortauswahl allenfalls eine Nebenrolle gespielt.

Erst mit der Vierten Novelle des Atomgesetzes von 1976 waren eine Pflicht zur Verwertung und Beseitigung radioaktiver Abfälle, die Planfeststellungsbedürftigkeit von atomaren Endlagern und die Genehmigungsbedürftigkeit von Zwischenlagern in das Atomgesetz aufgenommen worden. Unter dem 28. Juli 1977 stellte daraufhin, wie erst in jüngerer Zeit öffentlich bekannt wurde, die damalige Physikalisch-Technische Bundesanstalt einen Planfeststellungsantrag bei dem zuständigen niedersächsischen Ministerium gem. § 9 b AtG für

„eine Anlage des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle im Rahmen des am Standort Gorleben (...) geplanten integrierten Entsorgungszentrums durchzuführen“.

Seither hat sich allerdings in der Sache in dem „angeschobenen“ Planfeststellungsverfahren, dessen rechtliche Einordnung unklar ist, kaum etwas bewegt, sieht man von den Statusberichten ab, die – offenbar um das Verfahren pro forma „am Leben“ zu halten – alljährlich bei der niedersächsischen Planfeststellungsbehörde abgeliefert werden. Unabhängig hiervon begannen im Jahr 1979 erste (übertägige) Erkundungsmaßnahmen.

Erst Anfang der 80er Jahre begann man mit Überlegungen, Gorleben zunächst auf Basis des Bergrechts zu erkunden. Resultat dieser Debatte war ein Rahmenbetriebsplan des Bergamts Celle vom 9. September 1983, der vorsah, über eine Fläche von 18 km², eine streichende Länge von 9,4 und eine querschlägige Breite von 1,85 km Erkundungsmaßnahmen durch Auffahrungen von Schächten und Strecken sowie Kernbohrungen durchzuführen. Der Rahmenbetriebsplan ist seither mehrfach, zuletzt im September 2010, um erneut 10 Jahre verlängert worden. Vergleicht man die ursprünglichen Festlegungen des Rahmenbetriebsplans von 1983 mit dem Erkundungsfortschritt im Jahr 2010, muss man feststellen, dass bisher lediglich ein kleiner Bruchteil der in dem Rahmenbe-

triebsplan vorgesehenen Erkundungsmaßnahmen durchgeführt worden ist. Zusammenfassend lässt sich deshalb feststellen:

Obwohl es bereits seit 1979 Erkundungsmaßnahmen gibt, liegt bis heute noch kein Eignungsnachweis für den Salzstock Gorleben auf Grundlage geowissenschaftlicher Eignungsuntersuchungen vor. Auch Alternativen zum Standort Gorleben sind bislang nicht geprüft worden. Beides sind Voraussetzungen für den Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 9b AtG zur Errichtung und zum Betrieb eines atomaren Endlagers für hochradioaktive Abfälle (*Wollenteit*, Zur Langzeitsicherheit von Endlagern, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 10. ATRS, 2000, 333, 346 ff, m.w.N.; *Ramsauer*, Planfeststellung ohne Abwägung? – Die Rechtsprechung zur atomrechtlichen Planfeststellung in der Kritik, NVwZ 2008, S. 944, 946 ff; *Ziehm*, Ohne Endlager keine Laufzeitverlängerung – zur Rechts- und Verfassungswidrigkeit einer Laufzeitverlängerung, Januar 2010, S. 21).

Es fehlt damit weiterhin bis heute an belastbaren Indizien, die auf die Realisierung und Verfügbarkeit eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle in absehbarer Zeit schließen lassen. Selbst das Bundesamt für Strahlenschutz geht davon aus, dass eine Eignungsaussage für den Salzstock Gorleben frühestens in 15 Jahren vorliegen wird (*Bundesamt für Strahlenschutz*, www.bfs.de/de/endlager/gorleben/Gorleben_Eignung.html). Dennoch wird die Kernenergienutzung durch das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes drastisch verlängert. In der Begründung des Gesetzes wird zwar implizit eingeräumt, dass bis heute das skizzierte Defizit besteht, wenn argumentiert wird, es müsse „möglichst bald für eine verlässliche und sichere Endlagerung der radioaktiven Abfälle aus der Kernenergienutzung“ gesorgt werden. Aber die sich hieran anschließende weitere Schlussfolgerung, wonach die „Laufzeitverlängerung von durchschnittlich zwölf Jahren (...) nicht zu einer grundsätzlich veränderten Situation für die Endlagerung“ (BT-Drucks. 17/3051, S. 2) führen soll, basiert weiter allein auf dem vorstehend angesprochenen „Prinzip Hoffnung“ und ist nach den Erfahrungen der letzten 50 Jahre und vor dem Hintergrund eines erheblichen Anstiegs der Abfallmengen willkürlich und nicht mehr nachvollziehbar.

Nach wie vor ist Gorleben als einziger Standort für ein Endlager für hochaktive Abfälle vorgesehen. Diese alleinige Konzentration auf Gorleben ist wegen der nicht nachvollziehbaren Standortentscheidung, wegen Vorfestlegungen und der Schaffung vollendeter Tatsachen sowie einer weitreichenden Präklusion verwaltungsgerichtlichen Drittschutzes mit einem massiven Legitimationsdefizit verbunden (dazu *Geulen*, Rechtsproblem der Endlagerung aus der Perspektive Drittbetroffener, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. ATRS, S. 377 ff). *Geulen* weist zutreffend darauf hin, dass der seit nunmehr ca. 35 Jahren (gerechnet ab Inkrafttreten der Entsorgungsnovelle) nicht feststellbare Fortschritt bei der Entsorgung auf einem „unausgesprochenen deal“ basiert. Die Betreiber haben auf-

grund der Endlagervorausleistungsverordnung die Erkundung des Salzstocks Gorleben finanziert, weil ihnen dadurch ermöglicht wurde, den Entsorgungsnachweis, der Voraussetzung des Betriebs der Reaktoren ist, zu erbringen (S. 387).

Gorleben weist allerdings als Standort nach Auffassung zahlreicher Sachverständiger gravierende Mängel auf, bei denen eine nachträgliche Kompensation nicht möglich ist (vgl. etwa die Hinweise bei *John/Jankowski*, Atomrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2010, S. 504 ff, Rdnr. 93). Damit muss der Ausgang der Eignungserkundung wenigstens als offen angesehen werden. Kann aber die Eignungsaussage nach derzeitigem Stand sowohl positiv als auch negativ ausfallen, erscheint es völlig unplausibel, im Jahr 2010 unverändert an der Fiktion festzuhalten, dass sich in Ansehung der 11. Atomgesetznovelle „keine grundsätzlich veränderte Situation für die Endlagerung“ ergebe. Nach Auffassung der Beschwerdeführer kann vor dem Hintergrund des nunmehr schon mehr als 50 Jahre andauernden „Blindflugs“ (*Lange*, Privatisierung der atomaren Endlagerung, in: *Lukes/Birkhofer*, Neuntes Deutsches Atomrechtssymposium 1991, S. 321, 322) von einer gesicherten Entsorgung nicht einmal mehr ansatzweise die Rede sein. Ohne gesicherte Entsorgung darf es nach Auffassung der Beschwerdeführer jedoch keine Laufzeitverlängerung geben.

Hinzu kommt noch Folgendes: Bei der Endlagerung ist die Langzeitsicherheit von entscheidender Bedeutung (*Wollenteit*, Zur Langzeitsicherheit von Endlagern, in: *Koch/Roßnagel* (Hrsg.), 10. ATRS, 2000, 333). Hochaktive Abfälle müssen nach dem heute maßgeblichen Stand von Wissenschaft und Technik für Zeiträume von 1 Million Jahren von der Biosphäre isoliert werden. Ob dies überhaupt gelingen kann, wird von Fachleuten inzwischen zunehmend in Frage gestellt. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat sich in seinem Umweltgutachten 2000 bereits wie folgt geäußert:

„Der Umweltrat geht davon aus, dass kein für alle Zeiten sicheres Endlager für stark radioaktive und wärmeentwickelnde Abfälle gefunden werden kann. Starke Radioaktivität, hohe chemische Toxizität und Radiotoxizität, die lange anhaltende Wärmeproduktion und die durch Korrosion und mikrobielle Vorgänge hervorgetretene Gasbildung setzen dem Rückhaltevermögen der Barriereelemente enge Grenzen.“ (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2000, Stuttgart 2000, Anm. 1336)

Es muss in Ansehung dieser massiven fachlichen Zweifel also davon ausgegangen werden, dass nicht nur in zeitlicher Perspektive die Bereitstellung einer Entsorgungslösung offen ist, sondern auch die Lösbarkeit des Problems in toto nicht mehr als gegeben angesehen werden kann.

Die Konsequenzen der bisher nicht gelösten Endlagerfrage können auch für die Beschwerdeführer gravierend sein. Denn an sämtlichen Standorten sind dezentrale Zwischenlager genehmigt worden, sodass die schon früher vielfach geäußerte Sorge, die Zwischenlager könnten zwangsläufig zu verkappten Endlagern werden (vgl. *Wollenteit*, Das Genehmigungsverfahren für standortnahe Zwischenlager aus der Sicht der Einwender, in: Pelzer (Hrsg.): Rechtsfragen des Umgangs mit abgebrannten Brennelementen und radioaktiven Abfällen, 2002, 187, 188 ff), Realität werden könnte. Auch führen die verlängerten Laufzeiten absehbar zu einer erheblichen Zunahme des Aktivitätsinventars am jeweiligen Standort.

C. Rechtslage

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, annahmefähig und begründet.

I.

Zulässigkeit

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG sowie der §§ 90 ff. BVerfGG liegen vor.

Die Beschwerdeführer sind durch die angegriffenen gesetzlichen Regelungen des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes in ihren Grundrechten selbst, gegenwärtig und unmittelbar verletzt (dazu BVerfGE 90, 128, 135; 100, 313, 354; 109, 279, 306/307f). Im vorliegenden Fall ergibt sich die Betroffenheit der Beschwerdeführer nicht erst aus der Anwendung des Gesetzes, denn die Laufzeitverlängerung verursacht eine grundrechtliche Beschwer ohne gesonderten vermittelnden Vollzugsakt durch das Gesetz selbst (vgl. BVerfGE 30,1, 16 ff). Im vorliegenden Fall können die Beschwerdeführer deshalb nicht auf die Möglichkeit verwiesen werden, zunächst einen Vollzugsakt anzugreifen. Denn die Laufzeitverlängerung bedarf keines „Vollzugsaktes“.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem Beschluss vom 02.12.1999, 1 BVR 1580/91, VersR 2000, 1261, in der eine Vorschrift angegriffen war, die die Fortgeltung des DDR-Strahlenschutzrechts anordnete, eine Verfassungsbeschwerde direkt gegen diese Vorschrift der Strahlenschutzverordnung (§ 89 a StrlSchV) zugelassen.

Der Sache nach läuft die vom Gesetzgeber beschlossene Laufzeitverlängerung auf eine **gesetzliche Verlängerung der Betriebsgenehmigungen** aller Reaktoren hinaus (vgl. auch *Geulen/Klinger*, Bedarf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates?, NVwZ 2010, 1118, 1119). Keiner der Reaktoren, in dessen Umfeld die Beschwerdeführer ihren Lebensmittelpunkt haben, weist einen ausreichenden Schutz gegenüber

einem herbeigeführten Flugzeugabsturz auf. Im Gegenteil, nach Erkenntnissen der Gesellschaft für Reaktorsicherheit sind diese Reaktoren sogar besonders gefährdet mit der Folge, dass nicht beherrschbare auslegungsüberschreitende Störfälle eintreten können. Auch die übrigen Reaktoren sind jedenfalls nicht auf den Absturz einer großen Verkehrsmaschine ausgelegt.

Obwohl gegenwärtig aufgrund des vorstehend geschilderten „Stellungskriegs“ der Beteiligten, der eine rationale und effektive Reaktion auf die neue Bedrohung vereitelt hat, die Möglichkeit eines Kernschmelzunfalls mit allen damit verbunden katastrophalen Folgen für die gesamte Bundesrepublik Deutschland praktisch nicht ausgeschlossen ist, wird eine drastische Verlängerung der Laufzeiten für alle Reaktoren zugelassen. Ein herbeigeführter Flugzeugabsturz stellt nach der Verwaltungspraxis bei der Genehmigung der Zwischenlager sowie nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, wie aufgezeigt wurde, kein Restrisikoereignis mehr dar. Bezüglich der Reaktoren, in deren Umfeld die Beschwerdeführer ihren Lebensmittelpunkt haben, stellte sich damit bereits unabhängig von der Laufzeitverlängerung nach geltendem Recht die Frage, ob die jeweiligen Betriebsgenehmigungen nach § 17 Abs. 2, Abs. 3 Nr. 2, Abs. 5 AtG zurückzunehmen sind. Eine gesetzliche Verlängerung der Laufzeiten von Reaktoren, bei der Schadensereignisse mit existentiellen Folgen für die Beschwerdeführer in Kauf genommen werden, die nicht praktisch ausgeschlossen sind, verstößt nach Auffassung der Beschwerdeführer gegen Art. 2 Abs. 2 GG sowie Art. 14 Abs. 1 GG.

Auch § 7d AtG des Zwölften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes verletzt die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten selbst, gegenwärtig und unmittelbar. Denn diese Vorschrift verändert, wie im Einzelnen noch aufgezeigt werden wird, unmittelbar den bisher gültigen Vorsorgemaßstab des Atomrechts zu Lasten der Beschwerdeführer. Obwohl sich aufgrund neuer, bisher nicht berücksichtigter Gefährdungen beträchtliche Zusatzrisiken im Zusammenhang mit dem Betrieb von Atomkraftwerken gezeigt haben und deshalb die höchstrichterliche Rechtsprechung einen drittschützenden Vorsorgebedarf, vor allem im Hinblick auf die neuartigen Gefahren des internationalen Terrorismus anerkannt hat (BVerwG, Urt. vom 10.04.2010, BVerwGE 131, 129; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 20.09.2010, 20 F 7/10, juris), wird das Vorsorgeniveau zu Lasten von Anwohnern von Nuklearanlagen durch § 7d AtG abgesenkt. Im Widerspruch zu höchstrichterlicher und verfassungsgerichtlicher (BVerfG DVBl 2009, 379) Rechtsprechung wird damit auch in existente, aus Art. 2 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 GG abgeleitete und in § 7 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 AtG konkretisierte Rechtspositionen Dritter eingegriffen (siehe dazu *Ziehm*, Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes, ZUR 2011, 3, 8).

Die erforderliche Beschwerdebefugnis besteht damit im Hinblick auf eine mögliche Verletzung der Beschwerdeführer u. a. in ihren Grundrechten aus

Artikel 2 Abs. 2 GG, Artikel 14 Abs. 1 GG, Artikel 19 Abs. 4 GG sowie Artikel 20 und 20a GG.

Die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG ist eingehalten.

II. Annahmefähigkeit

Auch die Annahmeveraussetzungen gem. § 93a Abs. 2 BVerfGG liegen vor.

1. Grundsätzliche Bedeutung

Die Verfassungsbeschwerde ist schon deshalb anzunehmen, weil ihr ohne Zweifel eine „grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung“ zukommt (BVerfGE 90, 22, 24; 95, 96, 127).

Die durch die Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen sind noch nicht geklärt. Auch bestehen über die Beantwortung der verfassungsrechtlichen Fragen ernsthafte Zweifel. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der beiden AtG-Novellen wird bekanntlich in der Fachliteratur kontrovers diskutiert. Eine Vielzahl von Autoren hält aus unterschiedlichen Gründen die beschlossene Laufzeitverlängerung für verfassungswidrig. Auch § 7d AtG ist verfassungsrechtlich umstritten (siehe *Ziehm*, Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes, ZUR 2011, 3 ff).

An der Klärung der Fragen besteht auch ein über den Einzelfall hinausgehendes Interesse. Für die Laufzeitverlängerung liegt dies auf der Hand. Aber auch die Frage, ob zukünftig ein nicht drittschützender Bereich der Vorsorge anerkannt werden muss, wie dies in § 7d AtG angelegt ist, kann für eine nicht unerhebliche Anzahl von Streitigkeiten relevant sein und betrifft ein Problem von erheblichem Gewicht, das in bereits rechtshängigen und auch künftigen Fällen Bedeutung erlangen kann.

2. Durchsetzung der Grundrechte

Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist weiter auch deshalb geboten, weil sie zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Grundrechte und grundrechtsähnlichen Rechten „angezeigt“ ist.

Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist hier geboten, weil die geltend gemachten Grundrechtsverletzungen die Beschwerdeführer in existentieller Weise betreffen. Die Beschwerdeführer werden durch die angegriffene Laufzeitverlängerung gezwungen, den weiteren Betrieb von Atomkraftwerken in ihrer Nachbarschaft über viele Jahre weiter hinzunehmen, obwohl von diesen

Anlagen schwerwiegende Risiken für ihre Gesundheit und ihr Leben (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie ihr Eigentum (Art. 14 GG) ausgehen. Bei diesen Risiken handelt es sich nicht um solche, die in den Restrisikobereich fallen und die die Beschwerdeführer deshalb als sozial-adäquate Lasten zu tragen hätten.

Durch das Zwölfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes wird mit § 7d AtG zudem zu Lasten der Beschwerdeführer ein Instrumentarium installiert, welches durch die Etablierung einer nicht drittschützenden Vorsorgeebene erkennbar den Beschwerdeführern die Möglichkeit abschneidet, sich effektiv gegen das zu konstatierende Schutzdefizit zu Wehr zu setzen und sogar bereits anhängige Klagen der Beschwerdeführer wirkungslos machen könnte. Auch dadurch wird, wie bereits ausgeführt wurde, im Widerspruch zu höchstrichterlicher und verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung (BVerfG DVBl 2009, 379) in existente, aus Art. 2 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 GG abgeleitete und in § 7 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 AtG konkretisierte Rechtspositionen Dritter eingegriffen.

III. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

1. Formelle Verfassungswidrigkeit des Elften Änderungsgesetzes zum AtG

Das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes ist bereits aus formellen Gründen verfassungswidrig. Denn es ist unter Verstoß gegen Art. 87 c GG ohne Zustimmung des Bundestages verabschiedet worden. Damit ist es nicht gemäß Art. 78 GG ordnungsgemäß zustande gekommen.

Die Debatte um die Zustimmungsbedürftigkeit des 11. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes hat innerhalb kürzester Zeit eine Vielzahl von Stellungnahmen hervorgebracht:

Vgl. etwa *Scholz*, Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke: Entscheidung zwischen Bundestag und Bundesrat? DAtF-Newsletter KiD – Kernenergie im Dialog, Nr. 6/2010; *Rebentisch*, Kein Zustimmungserfordernis für die Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken, UPR 2010, 361; *Geulen/Klinger*, Bedarf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates?, NVwZ 2010, 1118; *Papier*, Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten, NVwZ 2010, 1113; *Kendzia*, Die Zustimmungsbedürftigkeit von Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke, DÖV 2010, 713; *Ewer*, Rechtsgutachten zur Frage der Zustimmungsbedürftigkeit bestimmter Änderungen des Atomgesetzes, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein, 01.06.2010; *Wieland*, Zur Zustimmungs-

bedürftigkeit eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeit von Kernkraftwerken, Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 21. Mai 2010; *ders.*, Die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken, ZNER 2010, 321; *Gaßner*, Rechtsgutachten zur Frage der Zustimmungsbedürftigkeit von Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke wegen wesentlicher Erweiterungen der Staatshaftung der Bundesländer, Berlin, 17.08.2010; *Moench/Rutloff*, Zur Zustimmungspflicht des Bundesrates bei materiell-rechtlichen Änderungsgesetzen, DVBl 2010, 865; *Frenz/Ehlenz*, Novellierung des Atomgesetzes: Zustimmungsbedürftigkeit nach dem GG und EU-Kompetenzen zur Regelung der nuklearen Sicherheit, ZNER 2010, 539; *Roßnagel/Hentschel*, Rechtsgutachten zur Zustimmungsbedürftigkeit des elften Änderungsgesetzes zum Atomgesetz, im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen des Landtags Baden-Württemberg, Kassel, 15. Oktober 2010; jetzt auch *dies.*, Ist das Gesetz zur Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken zustimmungsbedürftig?, UPR 2011, 1 ff).

Die zuständigen Fachressorts der Bundesregierung (BMI und BMJ) hatten in ihrem gemeinsamen „Gutachten zur Zustimmungsbedürftigkeit einer Änderung des Atomgesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken“ vom 1. Juni 2010 die Auffassung vertreten, dass eine bloße Erhöhung der Elektrizitätsmengenproduktionsrechte nur dann nicht zustimmungspflichtig sei, wenn diese „moderat“ ausfalle, konstatieren aber selbst für diesen Fall „Risiken“.

Anlage 16

Damit spricht einiges dafür, dass selbst die zuständigen Fachressorts von einer Zustimmungspflicht ausgehen, denn eine Verlängerung der Laufzeit um durchschnittlich 12 Jahre kann man kaum als moderat ansehen. Bekanntlich hat sich der zuständige Bundesumweltminister Röttgen für deutlich kürzere Laufzeiten eingesetzt. Viele Landespolitiker, darunter auch der frühere niedersächsische Ministerpräsident und heutige Bundespräsident Wulff, der frühere nordrhein-westfälische Ministerpräsident Rüttgers sowie z.B. der Umweltminister des Landes Schleswig-Holstein haben sich in der Vergangenheit im Sinne einer Zustimmungspflicht geäußert. Gegen eine Zustimmungspflicht sprechen sich *Scholz*, *Rebentisch* und *Moench/Rutloff* aus, während *Papier*, *Geulen/Klinger*, *Kenzia*, *Ewer*, *Wieland*, *Gaßner*, *Frenz/Ehlenz* und *Roßnagel/Hentschel* von einer Zustimmungspflicht ausgehen.

Nach Auffassung der Beschwerdeführer sind die angefochtenen Regelungen des elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes zustimmungspflichtig. *Wieland* (Die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken, ZNER 2010, 321 ff) sowie *Roßna-*

gel/Hentschel (zuletzt UPR 2011, 1 ff) haben überzeugend dargelegt, dass auch in Ansehung der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz (Beschluss vom 4. Mai 2010, 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07, NVwZ 2010, 1146) von einer Zustimmungspflicht auszugehen ist. *Roßnagel/Hentschel* haben dies zusammenfassend (UPR 2011, S. 7) wie folgt begründet:

„Ein Zustimmungsbedürfnis nach Art. 87c GG besteht zum einen, weil die durch das Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002 festgelegte Befristung der Verwaltungsaufgabe in Bundesauftragsverwaltung, die Sicherheit des Betriebs von Kernkraftwerken zu gewährleisten, durch das Elfte Änderungsgesetz des Atomgesetzes aufgehoben und verlängert wird.

Ein Zustimmungsbedürfnis nach Art. 87c GG besteht zum anderen, weil die zeitliche Ausdehnung des Risikos des Betriebs veralteter und alternder Kernkraftwerke um eine Regellaufzeit von acht oder vierzehn Jahren den Vorschriften über die Aufgaben der Länderverwaltungen, die in Bundesauftragsverwaltung zu erfüllen sind, eine wesentlich veränderte Bedeutung und Tragweite verleiht. Auch ohne deren förmliche Änderung bewirkt die Laufzeitverlängerung aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Veränderung der Aufgaben dahingehend, dass die Sicherheit des Betriebs der Kernkraftwerke vor allem durch zusätzliche Überprüfungen und Nachrüstungen sowie durch ein systematisches Altersmanagement durchgesetzt werden muss. Dabei wird die Schadensvorsorge gegen einen absichtlichen Flugzeugabsturz eine neue und bisher unzureichend berücksichtigte Verwaltungsaufgabe darstellen.“ (S. 7).

Dem schließen sich die Beschwerdeführer an. Das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes ist demnach bereits wegen der fehlenden Zustimmung des Bundesrates für nichtig zu erklären.

2. Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz und das Demokratieprinzip

Das Zustandekommen des Elften Gesetzes zur Laufzeitverlängerung leidet auch unter dem Aspekt von Art. 20 Abs. 2 GG (Gewaltenteilung) und von Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GG (Demokratieprinzip) an verfassungsrechtlich erheblichen Fehlern (*Waldhoff/von Aswege*, Kernenergie als „goldene Brücke“? Verfassungsrechtliche Probleme der Aushandlung von Laufzeitverlängerung gegen Gewinnabschöpfung, ZNER 2010, 328). Die Gesetzgebung zur Laufzeitverlängerung ist, ähnlich wie bereits die Ausstiegsnovelle 2002, durch eine Konsensbildung der Bundesregierung mit den führenden Energieversorgungs-

unternehmen der Bundesrepublik Deutschland flankiert worden, der auf dem Prinzip „Laufzeitverlängerung gegen Gewinnabschöpfung“ basiert. Ausdruck gefunden hat dieser Konsens in dem sog. Förderfondsvertrag. Anders als die Konsensvereinbarung 2002 versteht sich allerdings der „Förderfondsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Kernkraftwerksbetriebsgesellschaften und deren Konzernobergesellschaften in Deutschland“ als verbindlicher Vertrag und nicht nur als ein „gentleman’s agreement“ (zu diesem Charakter der Konsensvereinbarung 2002 *Wollenteit*, Strommengenübertragungen von „jung auf alt“ nach dem Atomgesetz: Materielle Kriterien und Rechtsschutz, ZUR 127, 128 m.w.N.). Es sind explizit Klauseln enthalten, die Fragen der Anlagentechnik und der Nachrüstung betreffen, und Streitfragen auf diesem Gebiet der Klärung durch ein Schiedsgutachten unterwerfen (7.3). Weiter werden auch Fragen des Rechtswegs geregelt (7.4). Der Vertrag versteht sich damit als verbindliche Regelung und entfaltet somit über ein „gentleman’s agreement“ hinaus gehenden verbindlichen, vor allem auch normprägenden Charakter.

Eine derart weitreichende außerparlamentarische Vorprägung einer zukünftigen Gesetzgebung verletzt die Organkompetenz des Bundestages aus Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG und überspielt damit die grundgesetzliche Gewaltenteilung (*Waldhoff/von Aswege*, Kernenergie als „goldene Brücke“? Verfassungsrechtliche Probleme der Aushandlung von Laufzeitverlängerung gegen Gewinnabschöpfung, ZNER 2010, 328, 340). Auch die Unterwerfung von Streitfragen der „Anlagentechnik“ unter eine privatvertraglich vereinbarte Schiedsgutachtenabrede stellt einen Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz dar, da mit einer solchen Regelung erkennbar eine Ingerenz in die Kompetenzen der zuständigen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden verbunden ist.

Es liegt auch eine Verletzung des Demokratieprinzips vor. Eine Verletzung des Demokratieprinzips lässt sich hier nicht mit dem „formalen“ Argument beiseite schieben, die formale Letztentscheidungskompetenz habe weiter beim Parlament gelegen. Die Entmachtung des Parlaments ist im vorliegenden Fall durch eine sich hinter verschlossenen Türen vollziehende Konsensbildung mit den Händen zu greifen. Die Vereinbarung zu dem Förderfondsvertrag ist überhaupt nur auf öffentlichen Druck bekannt geworden. Demokratie erfordert eine öffentliche, transparente und zurechenbare Entscheidungsfindung, die sich nach dem Konzept der parlamentarischen Demokratie im Plenum des Bundestages zu vollziehen hat (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG). Eine informelle Konsensfindung genügt nicht demokratischen Mindestansprüchen und ist selbst den Abgeordneten des Bundestages im Nachgang nicht nachvollziehbar (*Waldhoff/von Aswege*, a.a.O., S. 341).

Neben der Verwischung der Verantwortungszusammenhänge kommt es auch zu einer mit den Prinzipien der Demokratie nicht vereinbaren Herstellung politischer Ungleichheit. Nach üblichem Verständnis bedeutet Demokratie Herr-

schaft des **ganzen** Volkes (vgl. auch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG). Werden – wie hier – mit den vier größten Energieversorgungsunternehmen ausgewählte „Verhandlungspartner“ bereits durch verbindliche vertragliche Vereinbarungen im Vorfeld an einer Entscheidung privilegiert beteiligt, kann nicht mehr von gleichen Partizipationsmöglichkeiten im Vorfeld die Rede sein (*Waldhoff/von Aswege*, a.a.O., S. 341).

3. Materielle Verfassungswidrigkeit des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes wegen Verstoßes gegen Grundrechte

a)

Vor allem aber sind auch die angegriffenen Vorschriften des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes materiell verfassungswidrig, weil sie Grundrechte der Beschwerdeführer verletzen. Artikel 1 Nr. 1 und Nr. 5 des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl I S. 1814 verstoßen gegen Art. 2 Abs. 2 GG sowie Art. 14 Abs. 1 GG, weil mit dem Fortbetrieb der in Deutschland noch betriebenen Kernkraftwerke um 8 oder 14 Jahre, die aufgrund von Alterung, Verzicht auf Nachrüstungen und mangelndem Schutz vor terroristischen Anschlägen nicht mehr dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen, den Beschwerdeführern ein Risiko zugemutet wird, welches deutlich über dem verfassungsrechtlich allein tolerablen Restrisiko liegt. Auch die Zulassung einer Laufzeitverlängerung, ohne dass absehbar wäre, ob und wie die Beschwerdeführer grundrechtsadäquat vor den Gefahren der Endlagerung/Entsorgung geschützt wären, führt zur Verfassungswidrigkeit der Laufzeitverlängerung.

b)

Seit dem Fristenlösungsurteil (BVerfGE 39, 1, 42 ff) interpretiert das Bundesverfassungsgericht die Grundrechte auch als Gewährleistungen, die dem Grundrechtsträger auch Rechte gegenüber dem Staat darauf zubilligt, dass dieser ihn vor Eingriffen in seine rechtlich geschützte Sphäre, insbesondere sein Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, schützt. Für den Bereich des Atomrechts sind insoweit der Kalkar-Beschluss (BVerfGE 49, 89, 137 ff), der Mühlheim-Kärlich Beschluss (BVerfGE 53, 30, 57 ff), die Gorleben-Entscheidung (BVerfGE 77, 381, 402 ff), der Beschluss zum Zwischenlager Gundremmingen (BVerfG DVBl 2009, 642) sowie der Beschluss zum Endlager Schacht Konrad (BVerfG DVBl 2010, 52) einschlägig.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Leitentscheidung zu Kalkar die maßgeblichen Vorgaben des Atomgesetzes (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) nur deshalb für verfassungsgemäß gehalten, weil mit der Anknüpfung an den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik das Gesetz die Exekutive normativ auf den Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge festlegt (BVerfGE 49, 89, 139) und nur solche Risiken toleriert werden, die jenseits der Schwelle praktischer Vernunft als sozial-adäquate Lasten von allen Bürgern zu

tragen sind (S. 143). Der Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge verpflichtet dabei zur ständigen Anpassung der für eine Risikobeurteilung maßgeblichen Umstände an den jeweils neuesten Erkenntnisstand (S. 139).

Die Verpflichtung zur Gewährleistung eines dynamisierten Grundrechtsschutzes durch ständige Anpassung der für eine Risikobeurteilung maßgeblichen Umstände an den jeweils neuesten Erkenntnisstand zwingt vor allem auch dazu, auf neu erkannte Gefahren grundrechtsadäquat zu reagieren. Darauf hat vor allem das Bundesverwaltungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung zum Schutzanspruch eines Anwohners im Zusammenhang mit möglichen terroristischen Anschlägen auf ein Zwischenlager überzeugend hingewiesen (BVerwGE 131, 129). Bereits in der sog. Werkschutzentscheidung aus dem Jahre 1989 (BVerwGE 81, 185) hatte das BVerwG die in der Kalkar I-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und der WhyI-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelte Struktur der von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG geforderten Schadensvorsorge und des nach dem Maßstab praktischer Vernunft hinzunehmenden Restrisikos auf den ebenfalls erforderlichen Schutz vor Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG erstreckt. In der Brunsbüttel-Entscheidung hat das BVerwG überzeugend weiter wie folgt ausgeführt:

„Wenn schon gegen Besorgnispotentiale Vorsorgemaßnahmen erforderlich sind, können auslegungsüberschreitende Ereignisse wie Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter nicht von vornherein aus dem Tatbestand der erforderlichen Schadensvorsorge ausgeblendet werden. Es wäre widersinnig, Vorsorge dort zu verlangen, wo nur ein Besorgnispotential besteht, aber klar erkannte Unfallszenarien nur im Rahmen des Versagungsermessens zu berücksichtigen. (...) Wie die neuere Entwicklung zeigt, hat das Risikopotential im Bereich der auslegungsüberschreitenden Ereignisse zugenommen. Aus der Einfügung der Sicherheitsebene 4 in das gestaffelte Schutzkonzept ergibt sich, dass nach heutigem Stand von Wissenschaft und Technik auch gegen auslegungsüberschreitende Ereignisse Vorsorgemaßnahmen verlangt werden. Nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Sicherheitsmaßnahmen können nicht außerhalb des Tatbestands der Schadensvorsorge liegen. Sie lassen sich auch nicht unter den Begriff der "Restrisikominimierung" subsumieren, da das Restrisiko durch einen nicht weiter minimierbaren, "unentrinnbaren" Rest gekennzeichnet ist. Mit dem vom Bundesverfassungsgericht verlangten Konzept des dynamischen Grundrechtsschutzes ist es nicht vereinbar, die tatbestandliche Schadensvorsorge an das statische Konzept der Auslegungsstörfälle zu binden und Maßnahmen gegen Risiken durch auslegungsüberschreitende Ereignisse dem Versagungsermessens zuzuordnen.“ (Rdnr. 32)

Die Unterscheidung zwischen einem Vorsorgebereich, in dem die Schutzgewährleistungsverpflichtung des Staates greift, sowie einem Restrisikobereich, in dem es mit Abschätzungen anhand praktischer Vernunft sein Bewenden haben muss, ist nach den vorstehenden Ausführungen für die verfassungsgerichtliche und die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung essentiell. Das Atomrecht kennt, ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.08.1978, - 2 BvL 8/77 -, BVerfGE 49, 89, 141 f.) und des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.12.1985, - 7 C 65/82 -, BVerwGE 72, 300, 315 f.; zuletzt BVerwGE 131, 129) eben ausschließlich diese beiden Kategorien. Dabei sind dem Bereich des Restrisikos nur diejenigen Risiken zuzuordnen, hinsichtlich derer es nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen erscheint, dass daraus Schadensereignisse erwachsen. Hinsichtlich aller anderen Risiken ist hinreichende Vorsorge zu treffen. Nur wenn ein derartiger Schutzstandard gewährleistet ist, genügt der Staat im Rahmen der Gesetzgebung, der Genehmigung und der Aufsicht über die Atomanlagen seiner aus den Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG erwachsenden Verantwortung. Auch nur dann kann folglich die Zulassung des Betriebs von Atomanlagen verfassungsgemäß sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.08.1978, - 2 BvL 8/77 -, BVerfGE 49, 89, 141 ff.; Beschluss vom 20.12.1979, - 1 BvR 385/77 -, BVerfGE 53, 30, 57 ff.).

c)

Gemessen an diesen Maßstäben können die angefochtenen Vorschriften zur Laufzeitverlängerung keinen Bestand haben. Wie bereits ausgeführt wurde, entspricht keiner der Reaktoren, in dessen Umfeld die Beschwerdeführer leben, dem Stand von Wissenschaft und Technik. Das hängt bereits mit den Anlagenkonzepten der älteren Reaktoren zusammen, die schon seit langem durch einen neuen Stand von Wissenschaft und Technik, etwa was die bauliche Auslegung angeht, überholt worden sind. Hinzu kommt das angesprochene Problem der Alterung, welches auch der Modernisierung der Anlagen enge Grenzen setzt (siehe *Renneberg*, Risiken alter Kernkraftwerke, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Juni 2010).

Sämtliche Anlagen weisen darüber hinaus keinen ausreichenden Schutz vor Flugzeugabstürzen oder sonstigen Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter auf. Damit wird mit der gesetzlich angeordneten Laufzeitverlängerung den Beschwerdeführern ein Risiko zugemutet, welches nicht mehr in den Restrisikobereich fällt, sondern weit in den Vorsorgebereich hineinragt, in dem der in der Rechtsprechung anerkannte Schutzanspruch des Drittbetroffenen besteht (BVerwGE 131, 129, LS 2). Zu Recht ist deshalb darauf hingewiesen worden, dass eine pauschale Verlängerung der Betriebszeiten ohne substantiierte Prüfung des erheblich erhöhten Risikos nicht beherrschbarer terroristischer Anschläge gegen Art. 2 Abs. 2 GG verstößt (*Geulen/Klinger*, Bedarf die Verlän-

gerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates?, NVwZ 2010, 1118, 1120).

Geulen/Klinger haben die Laufzeitverlängerung, bezogen auf die einzelnen Anlagen, mit einer „wesentlichen Änderung der Betriebsgenehmigung i.S. des § 7 Abs. 1 AtG“ verglichen (ähnlich auch *Waldhoff/von Aswege*, Kernenergie als „goldene Brücke“? - Verfassungsrechtliche Probleme der Aushandlung von Laufzeitverlängerung gegen Gewinnabschöpfung, ZNER 2010, 328, 342). Ob dieser Vergleich tragfähig ist, kann hier dahingestellt bleiben. Das damit verbundene „Gedankenexperiment“ ist aber in jedem Fall instruktiv. Denn es ist offenkundig, dass auf Basis der herrschenden Rechtsprechung zu wesentlichen Änderungen im Atomrecht eine massive Ausweitung der Nutzungsdauer für jede einzelne Anlage wohl kaum möglich wäre. Eine Änderung i.S. von § 7 Abs. 1 AtG ist nach herrschender Meinung wesentlich und damit genehmigungsbedürftig, wenn sie nach Art und/oder Umfang geeignet erscheint, die in den Genehmigungsvoraussetzungen angesprochenen Sicherheitsaspekte zu berühren und deswegen die Genehmigungsfrage erneut aufwirft (BVerwG, Urteil vom 21.08.1996, 11 C 9/95, BVerwGE 101, 347). Bei einer massiven Ausweitung der Genehmigungsdauer um 8 oder 14 Jahre liegt es auf der Hand, dass deren Zulassung im Wege einer Änderungsgenehmigung – vor allem bei den älteren Anlagen – wegen des inzwischen aufgetretenen eklatanten Widerspruchs zu den Genehmigungsvoraussetzungen, vor allem in der baulichen Auslegung, ausgeschlossen wäre.

Die Laufzeitverlängerung kann auch im Hinblick auf die ungelöste Entsorgungsfrage verfassungsrechtlich keinen Bestand haben. Es ist grundsätzlich unstrittig, dass dem Staat mit Rücksicht auf Art. 2 Abs. 2 GG auch aufgegeben ist, einen grundrechtsadäquaten Schutz vor den Gefahren der Endlagerung zu gewährleisten (BVerfG DVBl 2010, 52; *Wollenteit*, Zur Langzeitsicherheit von Endlagern, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 10. ATRS, 2000, 333, 338. m.w.N.; *Badura*, Radioaktive Endlagerung und Grundrechtsschutz in der Zukunft, in: *Lukes/Birkhofer* (Hrsg.) 8. ATRS, 1989, 227, 229; *Rengeling*, Rechtsfragen zur Langzeitsicherheit von Endlagern für radioaktive Abfälle, 1995, 85 ff). Art. 2 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 GG statuieren nicht nur eine grundrechtliche Schutzpflicht *vor*, sondern in Ansehung der bereits entstandenen Müllmengen auch *durch* eine langzeitsichere Endlagerung (*Rengeling*, ebenda, S. 132; *Wollenteit*, ebenda, S. 341). Nichts anderes ergibt sich aus dem gemäß Art. 20a GG gebotenen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen. Angesichts eines noch nicht endgültig geklärten Erkenntnisstandes der Wissenschaft bei der Beurteilung der Frage, ob überhaupt ein Endlager realisiert werden kann, trifft den Gesetzgeber eine besondere Sorgfaltspflicht, bei der er den in Art. 20a GG enthaltenen Auftrag zu beachten hat, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen (BVerfG, Beschluss vom 24.11.2010, 1 BvF 2/05, EuGRZ 2010, 755, Ls. 2).

Aus der grundrechtlichen Schutzpflicht sowie Art. 20 a GG folgt also eine staatliche, die Endlagerung umfassende Entsorgungsvorsorgepflicht. § 9a Abs. 3 AtG konkretisiert diese Pflicht einfachgesetzlich. Dieser Pflicht ist der Bund im Hinblick auf hochradioaktive Abfälle, wie vorstehend ausgeführt wurde, bis heute nicht nachgekommen (*Ziehm*, Ohne Endlager keine Laufzeitverlängerung – zur Rechts- und Verfassungswidrigkeit einer Laufzeitverlängerung, Januar 2010, S. 1). Es ist prinzipiell unstrittig, dass die friedliche Nutzung der Kernenergie verfassungswidrig wäre, wenn sich die bisherige Annahme, dass die Endlagerfrage lösbar ist, als fehlsam erweist (vgl. etwa BVerwG UPR 1993, 391, 392; siehe auch *Schmidt-Preuß*, Konsens und Dissens in der Energiepolitik – rechtliche Aspekte, NJW 1995, 985, 986). Das BVerwGE hat in der vorbezeichneten Entscheidung im Jahre 1993 die Verfassungswidrigkeit mit der Begründung verneint, seither hätten sich keine Entwicklungen ergeben, die die Grundlagen der insoweit vom Gesetzgeber getroffenen Regelung nachhaltig in Frage stellen würden und seine ursprüngliche Entscheidung für die Kernenergienutzung inzwischen hätten verfassungswidrig werden lassen, weil zu diesem Zeitpunkt lediglich von einer „Verzögerung“ bei der Endlagerfrage auszugehen sei.

Dies stellt sich heute im Jahre 2010/2011 völlig anders da. Ist eine sichere Endlagerung, wie der zu konstatierende mehr als 50 Jahre andauernde „Blindflug“ sowie die Stellungnahme des Sachverständigenrats für Umweltfragen nahelegen, nicht mehr in Sicht, ist nach zutreffender Auffassung die weitere Erzeugung von hochradioaktiven Abfällen zu Lasten heutiger und künftiger Generationen nicht mehr zu verantworten (vgl. auch *Wollenteit*, Das Genehmigungsverfahren für standortnahe Zwischenlager aus der Sicht der Einwender, in: Pelzer (Hrsg.), Rechtsfragen des Umgangs mit abgebrannten Brennelementen und radioaktiven Abfällen, 2002, 187, 188, ff).

Die Konsequenzen der bisher nicht gelösten Endlagerfrage können im Übrigen – wie bereits ausgeführt wurde – für die Beschwerdeführer sehr einschneidend sein. Denn die jeweils an den Standorten genehmigten und eingerichteten dezentralen Zwischenlager könnten sich zu dauerhaften Endlagern entwickeln (vgl. *Wollenteit*, a.a.O., 188 ff). In jedem Fall aber werden die verlängerten Laufzeiten absehbar, wegen der größeren Abfallmengen und des gewachsenen Entsorgungsdrucks, zu einer erheblichen Zunahme des Aktivitätsinventars am jeweiligen Standort führen.

Da auch insoweit die Schutzbereiche von Art. 2 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 GG berührt sind, kann auch aus diesem Grund das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes keinen Bestand haben.

4. Materielle Verfassungswidrigkeit von § 7d AtG des Zwölften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

a)

Wie bereits vorstehend ausgeführt wurde, ist die Unterscheidung zwischen einem Vorsorgebereich, in dem die Schutzgewährleistungsverpflichtung des Staates greift, sowie einem Restrisikobereich, in dem es mit Abschätzungen anhand praktischer Vernunft sein Bewenden haben muss, für die verfassungsgerichtliche und die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung essentiell. Nach dem herrschenden Konzept ist dabei der gesamte Bereich der Schadensvorsorge im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG drittschützend mit der Konsequenz, dass betroffene Anwohner Maßnahmen der Gefahrenabwehr und der Risikovorsorge grundsätzlich einfordern und nötigenfalls auch gerichtlich durchsetzen können. Der Drittschutz im Vorsorgebereich ist dabei vom Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 10. April 2008 (BVerwGE 131, 129) zutreffend aus der in diesem Zusammenhang einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 2 Abs. 2 GG hergeleitet worden (ebenso auch *Steinberg*, in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 82 f).

b)

Diese Struktur wird durch die neu vorgesehene „weitere Vorsorge gegen Risiken“ grundlegend in Frage gestellt. Die weiteren Vorsorgeanforderungen, für die der Betreiber Sorge tragen soll, werden nach Auffassung der Beschwerdeführer zu einer Absenkung des Sicherheitsniveaus und zu einem Verlust an Rechtsschutzmöglichkeiten führen, indem Teile des bisherigen Schutzanspruchs des Dritten „entsubjektiviert“ werden. Allerdings wird dieser Sachverhalt nach Auffassung der Beschwerdeführer grundsätzlich dadurch „verschleiert“, dass nach dem Regelungskonzept des § 7d AtG die Zuordnung von Maßnahmen zu der „tatbestandlichen“ oder der „weiteren“ (nicht drittschützenden) Vorsorge weitgehend in die Verantwortung der Exekutive gestellt wird. Hebel hierfür ist der auch in der verfassungsgerichtlichen Judikatur anerkannte sog. Funktionsvorbehalt, der den jeweils zuständigen Behörden die „willkürfreie“ Zuordnung zu der einen oder anderen Ebene ermöglichen würde. Dabei liegt es vor dem Hintergrund des Problemdrucks, der durch die Praxis des „Handlungsaufschubs“ sowie der „Risikoverdrängung“ entstanden ist, nahe, dass der Funktionsvorbehalt dazu genutzt wird, Maßnahmen, die bisher nicht als Restrisiko hinzunehmen waren, nunmehr der neuen Sicherheitsstufe zugeordnet und damit dem Drittschutz entzogen werden. An der Nachrüstliste kann dies schon heute abgelesen werden.

Bereits Praktikabilitätsabwägungen geben weiter Anlass zur Skepsis, ob angesichts der unklaren Konzeption der Vorschrift überhaupt ein relevanter Sicherheitsgewinn denkbar ist. Die Vorschrift ist gespickt mit unbestimmten Rechts-

begriffen, Angstklauseln und Verhältnismäßigkeitsrhetorik, was von vornherein ihrer Durchsetzungsfähigkeit im Konfliktfall Grenzen setzt. Es ist zu erwarten, dass die Genehmigungsinhaber bei einem derart schwammigen Normprogramm aufsichtlichen Maßnahmen, soweit überhaupt eine Prognose möglich ist, denn mit Vorsorgemaßnahmen muss ja nur „erkennbar begonnen“ werden, erfolgreich Widerstand leisten können.

Die Formulierung „fortschreitender Stand von Wissenschaft und Technik“ könnte den Eindruck erwecken, dass hiermit eine Dynamisierung der Betreiberpflichten intendiert sein soll. Das ist aber offenkundig nicht der Fall. Denn eine Formulierung der Begründung an anderer Stelle schließt ein solches Verständnis eher aus. Im Zusammenhang mit den Änderungen des § 19a AtG heißt es ausdrücklich, dass mit dem Erfordernis, auf Basis der Ergebnisse einer PSÜ die nukleare Sicherheit einer Anlage „kontinuierlich zu verbessern“, keine dynamischen Betreiberpflichten verbunden sein sollen (S. 13 der Begründung). Die grundlegende Erkenntnis, dass die „dynamische Offenheit“ der atomrechtlichen Genehmigungsnormen erst die verfassungsrechtlich gebotene Bewältigung des technischen Risikos ermöglicht (so zutreffend *Roller*, Schadensvorsorge gegenüber auslegungüberschreitenden Störfällen, in: *Koch/Roßnagel*, 12. ATRS, 115, 132), wird mit einer solchen Aussage in der Begründung sogar eher untergraben.

c)

Auch aus *normativer* Sicht ist nicht zu erkennen, dass die Vorschrift mit einer Steigerung der Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden verbunden wäre, das Vorsorgenniveau für deutsche Kernkraftwerke zu erhöhen. Sicherheitsgerichtete Anforderungen konnten schon nach bisher geltendem Recht auf § 17 Abs. 1 AtG (nachträgliche Auflage) oder auf andere Aufsichtsinstrumente (z.B. § 19 AtG) gestützt werden. Ein „Mehrwert“ der „weiteren Vorsorge“ ist daher schlechterdings nicht erkennbar. Dies hat etwa auch der langjährige Vorsitzende der Reaktorsicherheitskommission sowie technisch-wissenschaftliche Geschäftsführer der GRS, Lothar Hahn, in seiner Äußerung im Rahmen der Anhörung zur Atomgesetznovelle klar zum Ausdruck gebracht:

„Mir erschließt sich der Mehrwert dieser Regelung nicht. Das liegt vielleicht am Text, vielleicht auch an der ganz missratenen Begründung, die widersprüchlich und nicht nachvollziehbar ist.“

Anlage 17

Der Grundsatz der „bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge“ (BVerfGE 49, 89, 139; BVerwGE 131, 129, 133) sowie das Erfordernis eines „dynamischen Grundrechtsschutzes“ (BVerfGE 49, 89, 137; BVerwGE 131, 129, 135) sind seit jeher fest in der atomrechtlichen Judikatur verankert und verpflichten die Aufsichtsbehörden dazu, „eine laufende Anpassung der für

eine Risikobeurteilung maßgeblichen Umstände an den jeweiligen Erkenntnisstand“ vorzunehmen. Bereits die Begründung des Atomgesetzes von 1958 hat diese „dynamische“ Komponente klar herausgestellt:

„Angesichts der Tatsache, daß bei den Einrichtungen zur Kernenergiespaltung und bei den ihr dienenden Begleitmaßnahmen noch keine abschließenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und technische Erfahrungen vorliegen, müssen die Genehmigungsbehörden die Möglichkeit haben, auch nachträgliche – **durch die fortschreitende Entwicklung von Wissenschaft und Technik gebotene** – Auflagen festzusetzen.“
(BT-Drs. III/759, S. 30 r. Sp.; Hervor. durch Verf.)

Dass nachträgliche Auflagen nach § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG wegen der großen Bedeutung des dynamischen Grundrechtsschutzes zur Anpassung einer Genehmigung an einen weiterentwickelten Stand von Wissenschaft und Technik schon immer zulässig waren (*Haedrich*, Atomgesetz, 1986, § 17 Rdnr. 7, sub d) aa); *Heitsch*, Sicherheitsmaßstäbe in der Beendigungsphase, in: Koch/Roßnagel, 11. ATRS, 2002, 167, 179), gilt nicht nur für den Bereich der Schadensvorsorge nach dem „Stand von Wissenschaft und Technik“. Ebenso gilt dies auch für die neu erkannten Gefahren, die mit den Phänomenen des internationalen Terrorismus verbunden sind (*Koch*, Vorsorge gegen terroristische Angriffe, in: Koch/Roßnagel, 12. ATRS, 2004, S. 167, 177, der sogar sehr einschneidende Auflagen für zulässig hält, s. 183; *Huber*, Die Verantwortung für den Schutz vor terroristischen Angriffen, in: Koch/Roßnagel, 12. ATRS, 2004, S. 195, 212/213).

d)

Auch dogmatisch stellt die Implementation einer nicht drittschützenden weiteren Vorsorge einen gravierenden Rückschritt dar. Wie bereits vorstehend ausgeführt wurde, ist das dem § 7d AtG offenkundig zugrundeliegende Regelungskonzept ohne die aktuelle Diskussion um das Vorsorgekonzept von § 7 Abs. 2 AtG kaum verständlich. Nach dem Urteil des BVerwG vom 10. April 2008 zum Zwischenlager Brunsbüttel (BVerwGE 131, 129), auf das sich das BVerfG in seinem Beschluss zum Drittschutz bei Castor-Transporten zustimmend bezieht (BVerfG DVBl 2009, 379), ist die Unterscheidung zwischen einem drittschützenden und einem nicht drittschützenden (weiteren) Vorsorgebereich im Prinzip unhaltbar geworden. Im Vorfeld dieser Entscheidung hatten die zuständigen Behörden alle neuartigen Gefährdungen, die mit den Phänomenen des internationalen Terrorismus verbunden sind, zwar grundsätzlich als vorsorgebedürftig angesehen, aber zugleich diesbezügliche Maßnahmen pauschal der sog. Sicherheitsebene 4 a zugeordnet und, da sich diese Ebene mit „auslegungsüberschreitenden“ Ereignissen befasst, generell den Drittschutz in Abrede gestellt. Der neue § 7d AtG beabsichtigt offenkundig die Wiederherstellung dieses gescheiterten Konzepts.

Dabei wird zugleich durch § 7d AtG die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 in wesentlichen Teilen sozusagen „aufgehoben“. Mit § 7d AtG soll den Reaktorsicherheitsbehörden die Möglichkeit eröffnet werden, Maßnahmen zum Schutz gegen terroristische Anschläge dem nicht drittschützenden Bereich der „weiteren Vorsorge gegen Risiken“ nach § 7d AtG zuzuordnen. Ein solches Vorgehen ist nach der Gesetzesbegründung offenkundig intendiert. Die durch die angesprochene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eingeleitete, aber offenbar unerwünschte Entwicklung im Hinblick auf Schutzrechte Dritter wird umgekehrt. Die Unterscheidung zwischen Individual- und Kollektivrisiko, die auch das Bundesverfassungsgericht kritisch beurteilt hatte (BVerfG Beschl. v. 21.01.2009, 1 BvR 2524/06, NVwZ 2009, 515 Rdnr. 43), wird in einem neuen § 7d AtG festgeschrieben. Trotz entgegenstehender höchstrichterlicher und verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung wird damit auch in existente, aus Art. 2 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 GG abgeleitete und in § 7 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 AtG konkretisierte Rechtspositionen Dritter eingegriffen (zutreffend *Ziehm*, Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes, ZUR 2011, 3, 8).

e)

Es kommt in Folge dieser „Wiederbelebung“ des gescheiterten Konzeptes absehbar erneut zu schwerwiegenden und nach Auffassung der Beschwerdeführer kaum mit den Mitteln der Logik auflösbaren Wertungswidersprüchen. Das bisherige gestaffelte Sicherheitskonzept hat es für erforderlich gehalten, dass gegen gezielte Flugzeugabstürze Vorsorgemaßnahmen ergriffen werden, weil diese – auch unter Berücksichtigung der allgemein getroffenen Sicherheitsmaßnahmen – praktisch nicht ausgeschlossen sind. Davon gingen in der Vergangenheit auch die Bundesregierung, das Bundesamt für Strahlenschutz und auch die meisten Länderbehörden aus (vgl. etwa *Vorwerk*, Rechtliche Einordnung des Schutzes vor Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter, in *Koch/Roßnagel* (Hrsg.). 12. ATRS, 237, 240). Aus dieser Einschätzung resultiert etwa die von Genehmigungsbehörden geforderte Errichtung eines Tarnsystems in Form von Vernebelungseinrichtungen. Auch darin liegt offenkundig das Eingeständnis, dass gezielte Flugzeugabstürze am Maßstab praktischer Vernunft gemessen nicht (mehr) auszuschließen sind. Andernfalls wären Schutzvorkehrungen generell entbehrlich. Schutz vor Risiken, die allenfalls hypothetischer Natur sind, ist weder rechtlich noch tatsächlich geboten.

An dieser Stelle ist noch einmal auf den strengen Maßstab des Bundesverfassungsgerichts hinzuweisen. Bereits die entfernte Wahrscheinlichkeit genügt dem Gericht, um Schutzvorkehrungen zwingend erforderlich zu machen. Nur Ungewissheiten jenseits der Schwelle der praktischen Vernunft dürfen unberücksichtigt bleiben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.08.1978, - 2 BvL 8/77 -, BVerfGE 49, 89, 143). Für den gezielten Flugzeugabsturz sowie andere neuartige Bedrohungen aus dem Bereich von „Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter“ ist danach offenkundig eine Zuordnung zum Restrisiko nicht möglich.

Die Genehmigungsbescheide zu den Zwischenlagern sowie die Ablehnungsbescheide zu den beantragten Strommengenübertragungen belegen dies. Eine Genehmigungsbehörde würde sich zu ihrem eigenen Handeln in Widerspruch setzen, wenn sie Schutzmaßnahmen gegen Risiken trafe, deren Realisierung sie praktisch für ausgeschlossen hielt. Nach dem bisher erreichten Stand der Verfassungsrechtsdogmatik erscheint es nach allem ausgeschlossen, dass eine nicht drittschützende „weitere Vorsorge gegen Risiken“ ohne schwerwiegende Friktionen in die bisherige Dogmatik eingebaut werden kann.

Dagegen lässt sich nicht einwenden, dass es dem Gesetzgeber unbenommen sei, „weitere Vorsorge“ auch zum Schutz vor Risiken zu treffen, die als Restrisiko einzustufen sind („Restrisikominimierung“). Denn dies ist nicht geschehen. Bereits die Überschrift der Vorschrift: „weitere Vorsorge gegen Risiken“, lässt es nicht zu, die neue Vorsorgeebene dem Restrisikobereich zuzuordnen. Die Einordnung der „weiteren Vorsorge gegen Risiken“ als Restrisikominimierung hieße auch, etwas, was nach praktischer Vernunft bereits ausgeschlossen ist, noch „ausgeschlossener“ zu machen. Schon aufgrund des darin liegenden Widerspruchs wäre ein Konzept der Restrisikominimierung zweifelhaft (vgl. auch BVerwGE 131, 129, 145, Rdnr. 32). Es ließe auch automatisch den Verdacht aufkeimen, dass zu Unrecht Dinge als Restrisiko eingestuft werden, deren Schadenspotenzial und/oder Eintrittswahrscheinlichkeit eine Schadensvorsorge zwingend gebieten. Bereits in der Vergangenheit ist völlig zutreffend kritisiert worden, dass die Tendenz beobachtet werden kann, „praktisch alle neuen Erkenntnisse – wiewohl sie längst Stand von Wissenschaft und Technik sind – schlicht der sog. „Restrisikominimierung“ zuzuordnen (vgl. etwa, *Steinberg*, Atomrechtliche Schadensvorsorge und Restrisiko, in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 9, 56).

Im Übrigen lässt sich das Restrisiko nicht in einen wahrscheinlicheren oder gefährlicheren und einen weniger wahrscheinlichen oder gefährlichen Teil aufspalten. Dies aber wäre die Konsequenz, wenn etwa die bisherige Sicherheitsstufe 4a nunmehr der weiteren Vorsorge im Sinne von § 7d AtG einer Restrisikominimierung zugeordnet würde, während andere Bereiche des Restrisikos gänzlich außer Betracht blieben. Denn Restrisiko ist nur das, was praktisch ausgeschlossen ist. Differenzierungen nach dem Grad der Ausgeschlossenheit sind logisch nicht möglich.

Die Etablierung einer dritten „weiteren Vorsorge“, die zwischen Schadensvorsorge und Restrisiko angesiedelt wird, wirft also kaum lösbare dogmatische Probleme auf. Allerdings sind die mit der dogmatisch undurchsichtigen Konstruktion intendierten Effekte, wie sie sich hinreichend deutlich aus der Begründung sowie den vorstehenden Erwägungen ableiten lassen, unschwer erkennbar. *Ziehm* (Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes, ZUR 2011, 3, 6)

hat dies nach Auffassung der Beschwerdeführer zutreffend wie folgt beschrieben:

„Fügt man gleichwohl zwischen der tatbestandlichen Schadensvorsorge im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG und dem Restrisiko eine zusätzliche Sicherheitsstufe in das Atomgesetz ein, eröffnet man damit den Reaktorsicherheitsbehörden die Möglichkeit, Maßnahmen, die nicht als Restrisiko hinzunehmen sind, also bislang in den Bereich der „bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge“ eingestuft wurden, nunmehr in der neuen Kategorie der „weiteren Vorsorge gegen Risiken“ gemäß § 7d AtG einzuordnen und damit dem Drittschutz zu entziehen.“

Die apodiktische Formulierung in der Begründung, wonach bereits der „vorhandene Schutz von Kernkraftwerken vor terroristischen Gefahren dem international Üblichen entspricht und (...) im Zusammenwirken mit den staatlichen Maßnahmen (...) ein die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllendes Schutzniveau erreicht“, bestätigt diese Einschätzung, denn mit ihr wird schon im Ansatz die Notwendigkeit weiterer „tatbestandlicher Vorsorge“ im Hinblick auf den Schutz vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter – auch in einer nicht nachvollziehbaren Abkehr von der bisherigen Praxis – in Abrede gestellt. Die Vorschrift entfaltet im Zusammenhang mit der Begründung für die damit angesprochenen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden „einladenden“, wenn nicht sogar „anstiftenden“ Charakter. Das lässt den weiteren Schluss zu, dass die Vorschrift auch den durch Klagen, die auf den Widerruf von Betriebsgenehmigungen gerichtet sind, induzierten Handlungsdruck auf Länderebene mildern soll. In der Bundesrepublik Deutschland sind derzeit bezüglich 6 älterer Kernreaktoren (Isar 1, Philippsburg 1, Biblis A und B, Brunsbüttel, Krümmel) Klagen anhängig, die auch von den Beschwerdeführern geführt werden. Durch die „Verbannung“ möglicher Vorsorgemaßnahmen in einen nicht drittschützenden Vorsorgebereich würde diesen Klagen – auch denen der Beschwerdeführer – der Boden entzogen.

f)

Die Beschwerdeführer verkennen nicht, dass sich die vorstehend beschriebenen Effekte der angefochtenen Vorschrift erst in Folge einer Zuordnungsentscheidung durch die zuständige Genehmigungs- oder Aufsichtsbehörde ergeben. Darin mag auch der besondere „Charme“ der Regelung aus der Sicht ihrer Erfinder liegen, denn der sog. Funktionsvorbehalt ist, soweit ersichtlich, weiterhin auch in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung verankert (BVerfGE 49, 89, 136 f - Kalkar; 61, 82, 114 f – Sasbach). Das Bundesverfassungsgericht hat es in der Entscheidung zu Schacht Konrad abgelehnt, den Funktionsvorbehalt einer näheren verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen, weil die Frage, ob die Anerkennung eines exekutiven Funktionsvorbehalts im Atomrecht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1

GG vereinbar ist, in der Verfassungsbeschwerde nicht in entscheidungserheblicher Weise aufgeworfen worden war (BVerfG DVBl 2010, 52, bei Rn. 16).

Nach Auffassung der Beschwerdeführer kann der Verweis auf den Funktionsvorbehalt die Vorschrift jedoch nicht von dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit entheben. Dies folgt zunächst bereits aus dem Umstand, dass hier eine „Entsubjektivierung“ der „Vorsorge“ zu Lasten der Beschwerdeführer, die aufgrund der Nähe ihres Lebensmittelpunkts zu veralteten Atomkraftwerken besonders stark betroffen sind, bereits durch das Gesetz in einem Bereich erfolgt, der nicht dem Restrisiko zugeordnet ist. Das kann nicht hingenommen werden, weil dies mit einer verfassungswidrigen Schwächung des aus Art. 2 Abs. 2 GG folgenden Schutzanspruchs verbunden ist (dazu noch unten). Zu berücksichtigen ist auch, dass der herausgearbeitete Effekt durch die gesetzliche Regelung – wie bereits ausgeführt wurde – regelrecht intendiert wird. Die bereits angesprochene „Nachrüstliste“, mit der bereits im Vorfeld zahlreiche Maßnahmen, die bisher der drittschützenden Vorsorge zugeordnet waren, nunmehr als „weitere Vorsorge gegen Risiken“ angesprochen sind, belegt dies ebenfalls. Nach Auffassung der Beschwerdeführer gibt deshalb das „Konstrukt“ des § 7d AtG auch Anlass, den Funktionsvorbehalt im Kontext atomrechtlicher Schadensvorsorge einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung zu unterziehen.

Seit dem Kalkar-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts geht die Rechtsprechung für den Bereich atomrechtlicher Schadensvorsorge von der Existenz einer Einschätzungsprärogative der Exekutive bei der Beurteilung von Sicherheitsfragen aus (BVerfGE 49, 89, 137; vgl. auch BVerwGE 72, 300, 317). Die Konsequenzen für die gerichtliche Kontrolle sind weitreichend. Gerichte beschäftigen sich seither nicht mehr intensiv mit sicherheitstechnischen Grundsatz- oder Detailfragen. Die Gerichte überprüfen in der Regel nur noch, ob die Genehmigungs- oder Aufsichtsbehörde im Hinblick auf die Ergebnisse des von ihr durchgeführten Verfahrens von Rechts wegen die Überzeugung haben durfte, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden getroffen ist (BVerwG, Urteil vom 22.10.1987, - 7 C 4/85 -, BVerwGE 78, 177, 180). Die sonst übliche umfassende gerichtliche Kontrolle wird zugunsten einer bloßen Willkürkontrolle aufgegeben.

Dieser sog. „Funktionsvorbehalt“ hat in der Rechtsprechung eine beachtliche „Karriere“ hingelegt. Fast alle gerichtlichen Prozesse auf dem Gebiet des Atomrechts werden auf diesem Feld zu Lasten der Kläger entschieden. Dies obwohl aus verfassungsrechtlicher Sicht außer Zweifel stehen dürfte, dass ein Funktionsvorbehalt der Exekutive vor der in Art. 19 Abs. 4 GG normierten Rechtenschutzgarantie besonderer Rechtfertigung bedarf. Exekutivische Beurteilungsspielräume oder Beurteilungsermächtigungen müssen unter Geltung des Grundgesetzes nach herrschender Meinung immer die Ausnahme bleiben (*Krieger/Sachs*, in: *Sachs*, GG, 4. Aufl. 2009, Art. 19 Rn. 132) und dürfen grund-

sätzlich auch nur äußerst skrupulös gehandhabt werden (*Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, 289).

Die verfassungsrechtliche Legitimation für die Annahme eines Funktionsvorbehalts leitet sich nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung für den Bereich der atomrechtlichen Schadensvorsorge allein aus schutzgutbezogenen Annahmen, nämlich aus der Überlegung her, dass es in erster Linie die Exekutive ist, die über die erforderlichen Erkenntnis- und Handlungsmöglichkeiten verfügt, um bestmöglichen und dynamischen Grundrechtsschutz zu realisieren (grundlegend BVerwGE 72, 300, 317 – Why). Ziel der Anerkennung eines Funktionsvorbehalts war es mithin keinesfalls, die Rechtsschutzmöglichkeiten von Klägern in atomrechtlichen Klageverfahren zu beschneiden, sondern den Grundrechtsschutz potentieller Drittbetroffener zu verbessern.

Diese Wirkungsweise ist jedoch eindeutig verloren gegangen. Heute verschanzen sich die zuständigen Behörden hinter der „Mauer“ eines Funktionsvorbehalts, die wegen der geringen Kontrolldichte selbst mit besten Argumenten im Klagewege kaum zu durchdringen ist. Der Funktionsvorbehalt wirkt dabei bis in die zentralen Entscheidungsprämissen selbst hinein, etwa wenn die Heranziehung der Eingreifrichtwerte für den Katastrophenschutz als maßgebliche Grenzwerte zur Bestimmung des erforderlichen Schutzes bei Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter im Sinne von § 6 Abs. 2 Nr. 4, § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG unter Berufung auf die Einschätzungsprärogative als nicht willkürlich akzeptiert wird (BVerwG Beschluss vom 24.08.2006, 7 B 38/06, ZUR 2006, 596, 597), obwohl es vor dem Hintergrund der Parallelisierung der Schutzanforderungen der §§ 7 Abs. 2 Nr. 3 und 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG in der Werkschutzentscheidung (BVerwGE 81, 185, 191; „... das Gefahrenpotential, um dessen uneingeschränkte Beherrschung es dem Gesetzgeber in § 7 Abs. 2 Nr. 3 und 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG geht, ist ein und dasselbe;“) eher nahegelegen hätte, die Störfallplanungswerte der StrSchVO heranzuziehen (z.B. *Gäßner/Fischer*, Physischer Schutz von Kernanlagen gegen Terrorangriffe - Überlegungen zum Verpflichtungsumfang der Antragsteller, in; Pelzer (Hrsg), Brennpunkte des Atomenergierechts, 2003, 53, 63).

Das Beispiel zeigt, dass eine Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen im Atomrecht häufig nur noch anhand von Maßstäben erfolgt, die der zu Kontrollierende – z.B. durch ein Bedürfnis nach „Handlungsaufschub“ motiviert oder um einschneidenden Maßnahmen ausweichen zu können – selbst definiert hat und die dann nicht mehr wirklich hinterfragt, sondern nur noch einer bloßen Willkürkontrolle unterzogen werden können. Dies ist besonders prekär, wenn der Tatbestandsbereich des Schutzes vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG) betroffen ist, weil die Bereitschaft der Aufsichtsbehörden zu durchgreifendem sicherheitsgerichteten Handeln, wie hinter vorgehaltener Hand auch unumwunden eingeräumt wird, durch die Entschädigungsregelung in § 18 AtG sehr begrenzt ist (siehe auch *Geulen/Klinger*, Be-

darf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates?, NVwZ 2010, 1118, 1122, bei Fn. 57), da im Fall eines Widerrufs oder einer empfindlichen nachträglichen Auflage die Entschädigungspflicht nur bei „anlageninhärenten“ Gefährdungen entfällt (§ 18 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 AtG). Wichtig ist auch noch folgender Aspekt: Soweit in Atomprozessen der Schutz vor Störmaßnahmen oder Einwirkungen Dritter in Rede steht, scheitern die Kläger weiter daran, dass sich in diesem Bereich die zuständigen Behörden hinter kaum überprüfbaren Geheimhaltungsbehauptungen verschanzen können.

Zu Recht ist deshalb kritisch angemerkt worden, dass sich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in der Vergangenheit von der verfassungsrechtlichen Fundierung des Funktionsvorbehalts weit entfernt und hierdurch den Schutzzweck zum Teil in sein Gegenteil verkehrt hat (vgl. etwa *Degenhart*, Standortnahe Zwischenlager, staatliche Entsorgungsverantwortung und grundrechtliche Schutzpflichten im Atomrecht, DVBl 2006, 1125, 1134). *Becker* qualifiziert die Bereitschaft der Verwaltungsgerichtsbarkeit, unter Rekurs auf den vorbezeichneten Funktionsvorbehalt die Klagen Drittbetroffener nahezu durchgängig negativ zu bescheiden, noch drastischer als „Trauerspiel“ (*Becker*, Schadensvorsorge aus Sicht der Betroffenen, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 12. ATRS, 2004, S. 133, 134). Der exekutive Spielraum im Bereich der atomrechtlichen Schadensvorsorge wird damit entgegen früheren Mahnungen durchgängig als „Signal für partielle Rechtsschutzverweigerung miss(ge)deutet“ (*Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, 289).

g)

Weitere gewichtige verfassungsrechtliche Argumente sprechen für die Verfassungswidrigkeit von § 7d AtG. Wie aufgezeigt wurde, liegt der bisherigen Judikatur eine klare Unterscheidung von Restrisiko und Schadensvorsorge zugrunde. Da offenkundig die „weitere Vorsorge gegen Risiken“ in § 7d AtG nicht dem Restrisikobereich zugeordnet werden kann, muss die Vorschrift letztlich dem Vorsorgebereich – vergleichbar der Ebene 4 a des gestaffelten Sicherheitskonzepts – zugerechnet werden. Ein Ausschluss des Drittschutzes im Bereich der Schadensvorsorge ist nach Auffassung der Beschwerdeführer mit den grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG jedoch grundsätzlich nicht vereinbar. Denn die Schutzpflichten verpflichten den Staat nicht bloß objektiv, zum Schutz der Grundrechte tätig zu werden. Sie beinhalten auch ein subjektives Recht jedes Bürgers (siehe auch *Murswiek*, Umweltrecht – Atomrecht, Anspruch des Nachbarn auf Schutz gegen terroristische Anschläge, JuS 2008, 831, 833). Die grundrechtlichen Schutzpflichten versetzen den Bürger in die Lage, auf dem Rechtsweg und notfalls mit der Verfassungsbeschwerde selbst effektiven Schutz gerichtlich einzufordern und durchzusetzen (vgl. BVerfG, Urteil vom 16.10.1977, - 1 BvQ 5/77 -, BVerfGE 46, 160 164 f.; Beschluss vom 14.01.1981, - 1 BvR

612/72 -, BVerfGE 56, 54, 70; dazu ausführlich *Epping*, Grundrechte, 2. Aufl. 2005, Rn. 124 ff.).

Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht insofern festgestellt, dass es sogar den Wesensgehalt eines Grundrechts, etwa des Art. 2 Abs. 2 GG, Art. 12 GG oder Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, betreffen kann, wenn jeglicher Störungsabwehranspruch, den die Rechtsordnung zum Schutze eines Grundrechts einräumt, materiell-rechtlich beseitigt oder dessen Geltendmachung verfahrensrechtlich verwehrt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.07.1982, - 2 BvR 1187/80 -, BVerfGE 61, 82, 113). Genau dies wäre hier für einen wichtigen Bereich der Vorsorge erkennbar der Fall. Die Etablierung einer Vorsorgeebene als „Sorgepflicht“ mit nicht drittschützendem Charakter verwehrt dem Betroffenen die Möglichkeit, eine Gefährdung seiner Grundrechte – z.B. im Falle einer unterbliebenen „Sorge“ – in einem gerichtlichen Verfahren geltend zu machen. Mit der Schaffung von den Schutzpflichten Rechnung tragendem einfachen Recht wäre die – vor der Umsetzung unmittelbar aus den Grundrechten folgende – Klagebefugnis des Betroffenen verloren gegangen. Dies würde eine nicht hinnehmbare Schwächung der Grundrechte des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und des Art. 14 Abs. 1 GG bedeuten. Denn die Grundrechte verlören damit – soweit einfaches Recht die Schutzpflichten ausfüllt – ihren Charakter als subjektive Rechte und würden zu rein objektiv-rechtlichen Anforderungen an den Staat. Der Bürger stünde insoweit dem Verwaltungshandeln schutzlos gegenüber. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist das nicht hinnehmbar.

Weil nunmehr die in § 7d AtG verankerte, nicht drittschützende Vorsorge also hinter den grundrechtlichen Schutzpflichten zurückbleibt, ist die Vorschrift verfassungswidrig, auch weil eine verfassungskonforme Auslegung erkennbar nicht möglich ist (siehe *Steinberg*, Atomrechtliche Schadensvorsorge und Restrisiko, in: *Schneider/Steinberg*, Schadensvorsorge zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 9, 92, m.w.N.). Denn eine verfassungskonforme Auslegung muss hier ausscheiden, weil sie dem eindeutigen Wortlaut („Risiken für die Allgemeinheit“) sowie dem eindeutigen gesetzgeberischen Ziel (Ausschluss von Drittschutz) in einem wesentlichen Punkt verfehlen oder verfälschen würde (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 8, 28, 33 f).

Unabhängig von diesen grundlegenden Überlegungen erscheint insbesondere im Bereich des Atomrechts eine „Entsubjektivierung“ der einfachgesetzlichen Schutzpflicht, wie sie mit § 7d AtG Platz greifen soll, unakzeptabel. Das BVerfG hat in seiner Grundsatzentscheidung zu Mülheim-Kärlich ausgesprochen, dass Art. 2 Abs. 2 GG auch die Anwendung der Vorschriften über das behördliche und gerichtliche Verfahren bei der Genehmigung von Kernkraftwerken beeinflusst, deren vorrangige Aufgabe gerade darin besteht, Leben und Gesundheit vor den Gefahren der Kernenergie zu schützen. Seither ist allgemein anerkannt, dass der Träger des Grundrechts auch die Verletzung "grund-

rechtsschützender" Verfahrensvorschriften im gerichtlichen Verfahren geltend machen kann (BVerfGE 53, 30, 65 ff). Wenn schon Verfahrensvorschriften im Atomrecht wegen der besonderen Bedeutung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 GG mit subjektiv-rechtlicher Qualität ausgestattet sind, erscheint es geradezu widersinnig, materiell-rechtliche Gehalte, die nicht auf Risiken im Restrisikobereich bezogen sind, dem Drittschutz zu entziehen.

Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Das Gericht hat festgestellt, dass den Anforderungen der Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG durch einfaches Recht nur dann genügt ist, wenn den Bürgern im einfachen Recht subjektive Rechte eingeräumt sind. Es hat ausgeführt:

„Insbesondere das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit bedarf im Hinblick auf die mit der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie verbundenen Gefahren eines besonderen staatlichen Schutzes. Dem dienen sowohl das vom Gesetzgeber für eine solche Nutzung vorgeschriebene Genehmigungsverfahren als solches wie auch die in § 7 AtG a.F. normierten Genehmigungsvoraussetzungen, soweit diese auf eine bestmögliche Gefahrenabwehr und den Grundsatz einer umfassenden Risikovorsorge abstellen. Angesichts der mit der Genehmigung einer atomaren Anlage verbundenen Gefahren für die Bürger, die diese nicht beeinflussen und denen sie kaum ausweichen können (...), bedarf es darüber hinaus für die von einer solchen Anlage potentiell betroffenen Dritten der gesetzlichen Einräumung von Abwehrrechten, mit denen rechtswidrige, die erforderliche Schadensvorsorge nicht beachtende atomrechtliche Genehmigungen zumindest dann zu Fall gebracht werden können, wenn sie zu einer Gefährdung von Leben, Gesundheit oder Eigentum führen; in diesem Zusammenhang sind Maßstäbe anzulegen, die denen gleichkommen, welche bei staatlichen Eingriffsgesetzen anzuwenden wären.“ (BVerwG, Urteil vom 17.07.1980, - 7 C 101/78 -, BVerwGE 60, 297, 305)

Aus alledem folgt, dass der Staat nicht frei ist, nach Belieben subjektive Rechte anzuerkennen bzw. auszuschließen. Die staatlichen Schutzpflichten enthalten vielmehr ein Subjektivierungsgebot in Bezug auf die Vorschriften, die der Umsetzung von Schutzpflichten dienen (vgl. *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 498; *Kopp/Schenke*, VwGO, 15. Aufl. 2007, § 42, Rn. 119 f.). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verstößt die Zulassung von Atomanlagen nur deshalb nicht gegen die grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG, weil das Atomgesetz jedem Einzelnen ein subjektives Recht auf denjenigen Schutz zubilligt, der auf den praktischen Ausschluss eines Schadens, der einem Grundrechtseingriff gleichkommt, hinausläuft (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.08.1978, - 2

BvL 8/77 -, BVerfGE 49, 89, 143; Beschluss vom 20.12.1979, - 1 BvR 385/77 -, BVerfGE 53, 30, 59; BVerfG, Beschluss vom 10.11.2009, 1 BvR 1178/07, DVBl 2010, 53, bei Rn. 49). Dies stellt gewissermaßen die Kompensation dafür dar, dass der Einzelne die Hochrisikotechnologie Atomkraft hinzunehmen hat und ein Restrisiko tragen muss.

Die Schaffung einer Rechtsnorm, die im Vorsorgebereich angesiedelt ist und die zugleich den Drittschutz ausschließt, ist deshalb verfassungswidrig.

h)

Zusammenfassend ist festzuhalten: § 7d AtG verstößt gegen die Grundrechte der Beschwerdeführer aus Art. 2 Abs. 2, 14 Abs. 1 sowie 19 Abs. 4 AtG.

D. Ergebnis

Die zulässige und annahmefähige Verfassungsbeschwerde ist nach allem auch begründet.

Es wird deshalb darum gebeten, die Verfassungsbeschwerde anzunehmen und die angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen für nichtig zu erklären.

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit