

Bundesverwaltungsgericht

Urt. v. 25.06.1992, Az.: 7 C 1.92

JURION™

Fortgeltung der nach DDR-Recht erteilten, atomrechtlichen Genehmigungen für das Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben; Wirksamkeit erteilter Genehmigungen im Fall mangelnder Öffentlichkeitsbeteiligung; Auseinanderfallen von privatrechtlicher Rechtsträgerschaft an Vermögensgegenständen und Inhaberschaft öffentlich-rechtlicher Anlagene genehmigungen; Maßnahmen zur Beseitigung von Sicherheitsmängeln an bestehenden Atomanlagen

Gericht: BVerwG

Datum: 25.06.1992

Aktenzeichen: 7 C 1.92

Entscheidungsform: Urteil

Referenz: JurionRS 1992, 21571

Verfahrensgang:

vorgehend:

BezG Magdeburg - 27.11.1991 - AZ: OVG K 3/91

Rechtsgrundlagen:

§ 7 Abs. 2 Nr. 1, 2 AtG

§ 9a Abs. 3 AtG

§ 9b Abs. 1 AtG

§ 15 InkrG

Art. 16 Abs. 2 des Vertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 (BGBl. II S. 537)

Art. 2 § 3 Abs. 1 S. 1, 2 URG

Art. 2 § 3 Abs. 6 URG

Art. 2 § 5 URG

§ 11 Abs. 2 S. 2 TreuhG

Fundstellen:

BVerwGE 90, 255 - 265

DVBl 1992, 1236-1239 (Volltext mit amtl. LS)

ET 1992, 201-203

LKV 1992, 264 (amtl. Leitsatz)

NJ 1992, 561-563 (Volltext mit amtl. LS)

BVerwG, 25.06.1992 - 7 C 1.92

Amtlicher Leitsatz:

Mit der Geltung des Atomgesetzes der Bundesrepublik Deutschland im Beitrittsgebiet sind nach (ehemaligem) DDR-Recht erteilte und nach dem Einigungsrecht fortgeltende atomrechtliche Genehmigungen für das Endlager für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle Morsleben kraft Gesetzes auf das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) in Salzgitter übergegangen.

Die Fortgeltung einer solchen übergeleiteten Genehmigung wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß zuvor ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nicht stattgefunden hat.

Die Rechtsnachfolge in eine öffentlich-rechtliche Anlagengenehmigung setzt nicht zwingend voraus, daß der neue Genehmigungsinhaber zugleich auch privatrechtlich Inhaber der zur Anlage gehörenden Vermögensgegenstände wird.

Der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat
auf die mündliche Verhandlung
vom 25. Juni 1992
in Magdeburg
durch

den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Dr. Franßen und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gaentzsch, Dr. Paetow, Dr. Bardenhewer und Kley
für **Recht** erkannt:

Tenor:

Das Urteil des Bezirksgerichts Magdeburg - Senat für Verwaltungsrecht - vom 27. November 1991 wird aufgehoben.

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Gründe

1 I.

Die Klägerin verlangt von der beklagten Bundesrepublik Deutschland, die Erfassung und Endlagerung radioaktiver Abfälle im Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben (ERAM) durch das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) einzustellen. Das ERAM liegt im Westen des Landes Sachsen-Anhalt auf dem Gebiet der Gemeinden Morsleben und Beendorf. Die Klägerin hat in Helmstedt einen Zweitwohnsitz, der etwa 5 km vom ERAM entfernt ist.

2 Die untertägigen Anlagen des ERAM liegen innerhalb der Salzlagerstätte des Allertals in einem seit 1969 stillgelegten Steinsalzbergwerk. Sie sind durch den 526 m tiefen Schacht Bartensleben aufgeschlossen. In einem Abstand von etwa 1.600 m befindet sich die Grube Marie, in der bis 1927 Steinsalze abgebaut worden sind. Dort sind in 360 m Tiefe ca. 6.000 t chemo-toxische Sonderabfälle eingelagert. Beide Schachtanlagen sind innerhalb des Salzkörpers auf drei Sohlen miteinander verbunden. Der Schacht Marie dient für die Grube Bartensleben als zweiter befahrbarer Ausgang (sog. Fluchtweg).

3 Die Grube Bartensleben ist in einem mehrstufigen Genehmigungsverfahren vom seinerzeitigen Staatlichen Amt für Atomsicherheit und Strahlenschutz (SAAS) beim Ministerrat der DDR als zentrales Endlager für niedrig- bis mittelradioaktive Abfälle zugelassen und als solches 1978 zunächst probeweise, 1981 endgültig in Betrieb genommen worden. Die unbefristete Genehmigung zum Dauerbetrieb "für die Erfassung und Endlagerung niedrig- bis mittelradioaktiver Abfälle aus Kernanlagen und aus der Produktion sowie der Anwendung von Radionukliden in der DDR" ist dem Volkseigenen (VE) Kombinat Kernkraftwerke "Bruno Leuschner" Greifswald, Betriebsteil (BT) Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben mit Bescheid vom 22. April 1986 erteilt worden. Bis Ende 1989 sollen etwa 14.000 m³ schwach- bis mittelradioaktive Abfälle eingelagert worden sein. Das VE Kombinat Kernkraftwerke "Bruno Leuschner" Greifswald ist nach Maßgabe des Treuhandgesetzes der DDR mit Wirkung zum 1. Juli 1990 in die "Energiewerke Nord AG i.A." (EWN) umgewandelt worden. Am 2. Oktober 1990 haben die DDR, vertreten durch den Präsidenten des SAAS, und die EWN mit Zustimmung der Treuhandanstalt einen notariell beurkundeten Vertrag geschlossen. Darin bekundeten sie Übereinstimmung darüber, daß der Betrieb des Endlagers dem SAAS obliegt, und einigten sich darüber, daß das Eigentum an den Grundstücken und am Inventar auf das SAAS übergeht, daß das Bergwerkseigentum, bestehende Abbauberechtigungen, bergbehördliche Erlaubnisse

und Zulassungen und die atomrechtlichen Zulassungen für den Endlagerbetrieb dem SASS zustehen müssen und daß der Betrieb des Endlagers dem SAAS mit Ablauf des 2. Oktober 1990 übergeben wird. Am 2. Oktober 1990 hat der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) verfügt, daß das BfS das ERAM als Anlage des Bundes zur Endlagerung radioaktiver Abfälle ab Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 betreibt. Mit Vertrag vom 7. November 1990 hat der Beklagte die Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH, Peine, mit der Führung des Betriebs beauftragt.

- 4 Seit dem 16. August 1991 ist die Bundesrepublik Deutschland als Eigentümerin der Grundstücke, auf dem sich das ERAM befindet, im Grundbuch eingetragen.
- 5 Mit ihrer am 4. März 1991 erhobenen Klage hat die Klägerin geltend gemacht, sie sei als betroffene Nachbarin und Einwohnerin von Helmstedt vor Erteilung der Genehmigung vom 22. April 1986 nicht beteiligt worden und deshalb in ihrem Recht auf Verfahrensteilnahme verletzt. Sie befürchte eine Gefährdung von Leben und Gesundheit insbesondere dadurch, daß radioaktive Substanzen über das Grundwasser in den Lappwaldbrunnen Clarabad gelangten, aus dem 80 % des Helmstedter Trinkwassers gewonnen würden. Das Bundesamt für Strahlenschutz verfüge nicht über den für den Betrieb des Endlagers nach § 9 b Abs. 1 AtG erforderlichen Planfeststellungsbeschuß. Das Endlager entspreche nicht dem gesetzlichen Sicherheitsstandard. Die geologische, geochemische und hydrogeologische Situation bedürfe weiterer umfangreicher wissenschaftlicher und technischer Untersuchungen. Die von der Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS) geforderten und teilweise bereits verwirklichten Um- und Nachrüstungsmaßnahmen zur Beseitigung von insgesamt 113 bisher festgestellten Mängeln und Schwachstellen belegten die Unsicherheit des ERAM und das Erfordernis eines Planfeststellungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung.
- 6 Die Beklagte ist der Klage entgegengetreten und hat sich auf die Betriebsgenehmigung vom 22. April 1986 berufen, die als Planfeststellungsbeschuß bis zum 30. Juni 2000 fortgelte und auf das Bundesamt für Strahlenschutz übergegangen sei. Eine Sicherheitsanalyse der Gesellschaft für Reaktorsicherheit vom März 1991 habe zudem ergeben, daß sich Schwachstellen durch Nachrüstungsmaßnahmen während des laufenden Betriebs beseitigen ließen und das Endlager dann für den genehmigten Zeitraum bis zum 30. Juni 2000 sicher betrieben werden könne.
- 7 Das Bezirksgericht hat der Klage stattgegeben und die Beklagte verurteilt, die Erfassung und Endlagerung radioaktiver Abfälle im Endlager Morsleben einzustellen. Zur Begründung hat es im wesentlichen ausgeführt: Das Bundesamt für Strahlenschutz betreibe das Endlager ohne die dafür erforderliche Zulassung durch Planfeststellung. Die dem VE Kombinat Kernkraftwerke "Bruno Leuschner" Greifswald am 22. April 1986 erteilte Betriebsgenehmigung sei weder kraft Gesetzes noch kraft rechtsgeschäftlicher Übertragung auf das BfS übergegangen. Aus den im Zuge der deutschen Einigung hierzu vom Gesetzgeber getroffenen Regelungen ergebe sich zwar die Fortgeltung der Genehmigung, jedoch bestehe eine richterrechtlich nicht zu schließende Lücke in bezug auf den Genehmigungsübergang. Die Klägerin werde durch den ungenehmigten Betrieb in ihrem Recht auf Verfahrensteilnahme verletzt. Ihr Abwehranspruch sei auch nicht dadurch ausgeschlossen, daß bereits mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit festgestellt werden könnte, das Endlager sei planfeststellungsfähig. Zwar spreche einiges dafür, daß von dem Betrieb des Endlagers nach der Umsetzung der Empfehlungen der Reaktorsicherheitskommission keine akuten Gefährdungen für die in der Umgebung wohnende Bevölkerung ausgingen. Jedoch seien im Hinblick auf Laugenzuflüsse an fünf Tropfstellen in den Grubenfeldern Marie und Bartensieben nach der Aussage eines Gutachters noch weitere Untersuchungen notwendig. Auch müsse noch geklärt werden, ob für die Langzeitsicherheit des ERAM die nach dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik gebotene Schadensvorsorge getroffen sei und das gesamte Endlager nach Beendigung der Betriebsphase sicher gegen die Biosphäre abgeschlossen werden könne. Schließlich müsse ein neues bundesdeutsches Regeln entsprechendes Stilllegungskonzept erarbeitet werden.
- 8 Mit der vom Bezirksgericht zugelassenen Revision rügt die Beklagte vor allem, das Bezirksgericht habe die im Rahmen der deutschen Einigung ergangenen gesetzlichen Regelungen zur Fortgeltung atomrechtlicher Genehmigungen falsch angewendet.
- 9 Die Klägerin verteidigt das Urteil des Bezirksgerichts. Sie meint, die Betriebsgenehmigung vom 22. April 1986 sei am 3. Oktober 1990 erloschen.
- 10 Der Oberbundesanwalt hält die Ausführungen des angefochtenen Urteils zum fehlenden

Genehmigungsübergang für rechtsfehlerhaft. Er meint, das BfS sei seit dem 3. Oktober 1990 Inhaber der Genehmigung vom 22. April 1986.

11 II.

Die Revision ist begründet. Das Urteil des Bezirksgerichts verletzt Bundesrecht. Die Klage auf Unterlassung weiterer Erfassung und Endlagerung radioaktiver Abfälle im Endlager Morsleben ist abzuweisen. Die Erfassung und Endlagerung der Abfälle ist durch die als Planfeststellungsbeschuß im Sinne des § 9 b AtG fortgeltende Dauerbetriebsgenehmigung vom 22. April 1986 des früheren Staatlichen Amtes für Atomicherheit und Strahlenschutz (SAAS) gedeckt. Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) ist Inhaber dieser fortgeltenden Genehmigung. Die Frage, ob das BfS verpflichtet ist, das Endlager aus Gründen der Betriebssicherheit über die bereits durchgeführten und beabsichtigten Maßnahmen hinaus weiter nachzurüsten, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens, ebenso nicht die Frage, ob Gründe für einen Widerruf der Genehmigung bestehen, oder ob und gegebenenfalls wie die Langzeitsicherheit des Endlagers nach Ablauf der Genehmigung vom 22. April 1986 am 30. Juni 2000 zu gewährleisten ist.

- 12 Die dem VE Kombinat Kernkraftwerke "Bruno Leuschner" Greifswald unbefristet erteilte Genehmigung zum Dauerbetrieb "für die Erfassung und Endlagerung niedrig- bis mittelradioaktiver Abfälle aus Kernanlagen und aus der Produktion sowie der Anwendung von Radionukliden in der DDR" ist am 1. Juli 1990 auf das SAAS und von diesem am 3. Oktober 1990 auf das BfS übergegangen. Sie gilt bis zum 30. Juni 2000 als Planfeststellungsbeschuß im Sinne des § 9 b AtG fort. Das ergibt sich aus folgendem:
- 13 In Vollzug des Art. 16 Abs. 2 des Vertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 (BGBl. II S. 537) bestimmte § 15 des Gesetzes über die Inkraftsetzung von Rechtsvorschriften der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Juni 1990 - InkrG - (GBl. DDR I S. 357), daß in der (seinerzeitigen) Deutschen Demokratischen Republik ab dem 1. Juli 1990 das Atomgesetz der Bundesrepublik Deutschland in Verbindung mit den im Umweltrahmengesetz (URG) der Deutschen Demokratischen Republik vom 29. Juni 1990 (GBl. DDR I S. 649) enthaltenen Festlegungen Anwendung fand. Nach Art. 2 § 3 Abs. 1 Sätze 1 und 2 des ebenfalls am 1. Juli 1990 in Kraft getretenen Umweltrahmengesetzes galten in der (seinerzeitigen) Deutschen Demokratischen Republik erteilte atomrechtliche Genehmigungen und Erlaubnisse für Kernkraftwerke fünf Jahre, für Transporte radioaktiver Stoffe zwei Jahre, alle übrigen Genehmigungen, Erlaubnisse und Zulassungen zehn Jahre lang als "Genehmigungen nach den entsprechenden atom- und strahlenschutzrechtlichen Vorschriften der Bundesrepublik Deutschland" fort, soweit sie nicht kürzer befristet waren. Danach galt die Genehmigung des Dauerbetriebs des ERAM vom 26. April 1986 als eine der "übrigen Genehmigungen" bis zum 30. Juni 2000 als Planfeststellungsbeschuß im Sinne des § 9 b AtG fort.
- 14 Nach Art. 2 § 5 URG trat in der seinerzeitigen Deutschen Demokratischen Republik ab dem 1. Juli 1990, soweit das Atomgesetz der Bundesrepublik Deutschland Regelungen über Behörden enthält, anstelle u.a. des BfS das SAAS. Folglich oblag gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 2 AtG dem SAAS der Betrieb des bereits bestehenden Endlagers für radioaktive Abfälle in Morsleben. Art. 2 § 5 URG enthält - anders als das Bezirksgericht meint - nicht nur eine Regelung über Zuständigkeiten. Die Überschrift könnte diese Annahme zwar nahelegen. Jedoch ist die Vorschrift im Zusammenhang mit § 15 InkrG zu sehen, wonach ab dem 1. Juli 1990 das Atomgesetz der Bundesrepublik Deutschland in Verbindung mit den im Umweltrahmengesetz enthaltenen Festlegungen in der (seinerzeitigen) Deutschen Demokratischen Republik Anwendung fand. Das bedeutete, daß im Gebiet der seinerzeitigen Deutschen Demokratischen Republik der Staat verpflichtet war, Endlager für radioaktive Abfälle zu errichten (§ 9 a Abs. 3 AtG) und ein schon errichtetes und betriebenes in seine Obhut zu nehmen; denn allein der Staat war danach befugt, Endlager zu errichten und zu betreiben. Er hatte die aus dieser Befugnis folgende Pflicht durch das SAAS wahrzunehmen. Sie war als Betreiberpflicht zwar nicht dahin zu verstehen, daß der Staat das schon bestehende Endlager unter allen Umständen weiterführen mußte, jedoch dahin, daß er gehalten war, das bestehende Endlager und seinen Betrieb in seinen Verantwortungsbereich zu übernehmen und mit ihm nach den nunmehr geltenden gesetzlichen Vorschriften zu verfahren.
- 15 Die Regelung über die Fortgeltung der erteilten Genehmigung (Art. 2 § 3 Abs. 1 URG) war nicht eingeschränkt in der Weise, daß der Betrieb des Endlagers "abzuwickeln" und die Aufrechterhaltung des Betriebs nur noch mit solchen Tätigkeiten gestattet gewesen wäre, die - ohne weitere Einlagerung radioaktiver Abfälle - zur Vorsorge gegen von den bereits eingelagerten Abfällen ausgehende Gefahren geboten waren. Der Gesetzgeber hat die fortgeltenden Genehmigungen - von der Befristung abgesehen - inhaltlich nicht eingeschränkt. Er hat nur für Ausfuhrgenehmigungen und -erlaubnisse angeordnet, daß sie

unter bestimmten Voraussetzungen zu widerrufen waren (Art. 2 § 3 Abs. 5 URG). Ansonsten hatte die zuständige Atombehörde darüber zu befinden, ob fortgeltende Genehmigungen nach den seit dem 1. Juli 1990 geltenden Vorschriften zu widerrufen oder, z.B. durch nachträgliche Auflagen, zu ändern waren, sowie anzuordnen, daß ein Zustand beseitigt wurde, aus dem sich durch die Wirkung ionisierender Strahlen Gefahren für Leben, Gesundheit und Sachgüter ergeben können (Art. 2 § 3 Abs. 2 URG).

- 16** Aus der Regelung über die Fortgeltung der erteilten Genehmigung in Verbindung mit der Regelung über die Zuständigkeit und Betreiberpflicht des SAAS für das genehmigte Endlager folgt ohne weiteres, daß die Genehmigung auf das SAAS übergegangen ist. Wenn das Gesetz die Fortgeltung einer erteilten Genehmigung regelt, ohne daß es dafür eines weiteren - zwischengeschalteten - Aktes bedarf, und wenn es darüber hinaus eine eindeutige Regelung trifft, wer - einzig und allein - die genehmigte Tätigkeit ausüben darf und dazu sogar verpflichtet ist, auf wen also - einzig und allein - die Genehmigung überhaupt übergehen kann, dann bedarf es nicht einer ausdrücklichen Aussage dahin, daß die Genehmigung auf diese einzig und allein dafür in Betracht kommende Stelle übergeht. Die gesetzliche Regelung ist auch ohne eine solche Aussage eindeutig. Eine Regelungslücke, von der das Bezirksgericht überdies meint, sie sei richterrechtlich nicht zu schließen, ist nicht zu erkennen. Was sich von selbst versteht, muß der Gesetzgeber nicht ausdrücklich aussprechen, sondern kann es - wie in Art. 2 §§ 3 Abs. 1, 5 URG geschehen - als selbstverständlich voraussetzen. Übrigens hat er - entgegen der Meinung des Bezirksgerichts - auch in Art. 2 § 3 Abs. 6 URG keine ausdrückliche Regelung darüber getroffen, auf wen die von dieser Vorschrift erfaßten Genehmigungen, Erlaubnisse und Zulassungen unter den dort bestimmten Voraussetzungen übergehen, sondern unausgesprochen vorausgesetzt, daß sie - gleichsam als Annex des Betriebs - auf die durch Umwandlung entstandenen Rechtspersonen des Privatrechts übergehen.
- 17** Zu Unrecht leitet das Bezirksgericht aus Art. 2 § 3 Abs. 6 URG ab, daß die Betriebsgenehmigung vom 22. April 1986 am 1. Juli 1990 auf die Energiewerke Nord AG übergegangen "sein dürfte". Diese Vorschrift trifft für bestimmte Fälle, in denen Staatsorgane oder Betriebe im Sinne des Atomenergiewerkegesetzes der DDR Inhaber erteilter Genehmigungen, Erlaubnisse oder Zulassungen waren und aufgrund gesetzlicher Bestimmungen in Rechtspersonen des Privatrechts umgewandelt wurden, eine besondere Regelung. Hiernach konnte "die zuständige Behörde die Fortgeltung der erteilten Genehmigungen, Erlaubnisse oder Zulassungen anordnen, wenn der neue Inhaber durch organisatorische Maßnahmen und durch Bereitstellung von sachlichen und persönlichen Mitteln die Fortführung der Errichtung oder des Betriebs der Anlage oder der Tätigkeit gewährleistet". Diese Vorschrift ergänzt - wie schon bemerkt - keineswegs die Fortgeltungsregelung des Art. 2 § 3 Abs. 1 URG um eine Regelung über den neuen Genehmigungsinhaber. Vielmehr enthält sie eine Einschränkung des Art. 2 § 3 Abs. 1 URG für eine bestimmte Fallgruppe, zu der die fortgeltenden Genehmigungen, Erlaubnisse und Zulassungen für Endlager nicht gehören. Art. 2 § 3 Abs. 6 URG betrifft nur Genehmigungen, Erlaubnisse und Zulassungen für Anlagen, die nach dem seit dem 1. Juli 1990 geltenden Atomgesetz der Bundesrepublik Deutschland von Privaten betrieben werden dürfen; denn er setzt voraus, daß die in Rechtspersonen des Privatrechts umgewandelten Staatsorgane oder (Staats-)Betriebe, die Inhaber erteilter Genehmigungen waren, dies auch als Rechtspersonen des Privatrechts nach der Übernahme des bundesdeutschen Atomrechts grundsätzlich wieder werden konnten, wie dies etwa bei Genehmigungen für Kernkraftwerke (§ 7 AtG), bei Transportgenehmigungen (§ 4 AtG) oder bei Umgangsgenehmigungen (§ 6 AtG) der Fall ist. Sinn des Art. 2 § 3 Abs. 6 URG ist es, solche Genehmigungen nicht automatisch in der Person des privatisierten Betreibers fortgeltend zu lassen, sondern eine Prüfung und Entscheidung der (atomrechtlich) zuständigen Behörde über die Gewährleistung der Fortführungsvoraussetzungen (z.B. Zuverlässigkeit und Sachkunde) in der Person des privatisierten Betreibers zwischenschalten; diesen eingeschränkten Anwendungsbereich des Art. 2 § 3 Abs. 6 URG hat das Bezirksgericht verkannt.
- 18** Zu Unrecht hat das Bezirksgericht darin, daß die zum Endlager Morsleben gehörenden Vermögensgegenstände, insbesondere das Eigentum an den Grundstücken, nach § 11 Abs. 2 des Gesetzes zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz - TreuHG -) vom 17. Juni 1990 (GBl. DDR I S. 300) auf die Energiewerke Nord AG (EWN) übergegangen sind, ein Hindernis für den Betrieb des Endlagers durch das SAAS und damit auch für den Übergang der Genehmigung auf das SAAS gesehen.
- 19** Das Bezirksgericht hat offenbar die in § 11 Abs. 2 TreuHG geregelte privatrechtliche (vermögensrechtliche) Rechtsträgerschaft und Verfügungsbefugnis über die Bestandteile der genehmigten Anlage (und übrigens auch die Weisungsbefugnis gegenüber den in der Anlage tätigen Arbeitnehmern) untrennbar verkoppelt gesehen mit der erteilten atomrechtlichen Genehmigung. Das ist aber weder unter rechtssystematischen Gesichtspunkten noch unter dem Gesichtspunkt der Ausübbarkeit der Genehmigung geboten. Privatrechtliche Verfügungsbefugnis und Rechtsträgerschaft einerseits und öffentlich-rechtliche Genehmigung andererseits brauchen nicht in einer Person zusammenzutreffen. Das ist eine im

Anlagengenehmigungsrecht, z.B. im Baurecht, Immissionsschutzrecht und Atomrecht, geläufige Erkenntnis. Das SAAS war als kraft Gesetzes zuständig gewordener Betreiber aufgrund der ihm obliegenden Betreiberpflicht zudem verpflichtet, das Notwendige zu veranlassen, um etwaige Hindernisse für seine Betriebsführung auszuräumen, also z.B. die Vermögensgegenstände zu erwerben, wie es später mit notariellem Vertrag vom 2. Oktober 1990 auch geschehen ist. Indes war der sofortige Erwerb dieser Vermögensgegenstände durch das SAAS nicht einmal unbedingt erforderlich, um die Betreiberpflicht im Rahmen der übergeleiteten Genehmigung zu erfüllen. So hätte sich das SAAS z.B. auch der EWN als eines Dritten im Sinne des § 15 InkrG i.V.m. § 9 a Abs. 3 Satz 2 AtG zum Betrieb des ERAM bedienen können. Die Vorstellung des Bezirksgerichts, die Genehmigung vom 22. April 1986 sei mit dem Eigentum an den Betriebsanlagen am 1. Juli 1990 auf die EWN übergegangen, unterstellt dem Gesetzgeber eine Regelung, die im Gegensatz zu dem von ihm Gewollten stand, für eine Übergangszeit die Voraussetzungen für die Fortführung des Betriebs genehmigter Anlagen zu schaffen.

- 20** Die Fortgeltung der Genehmigung vom 22. April 1986 bis zum 30. Juni 2000 ist nach dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland durch den aufgrund des Einigungsvertrages (Art. 8, Anlage I, Kapitel XII, Sachgebiet B, Abschnitt II Nr. 1) vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889) in das Atomgesetz eingefügten § 57 a Abs. 1 Nr. 1 bestätigt worden. Genehmigungsinhaber wurde am 3. Oktober 1990 das BfS. Das ergab sich daraus, daß nunmehr das bundesdeutsche Atomrecht unmittelbar zur Anwendung kam, wonach der Bund Endlager für radioaktive Abfälle einzurichten hat (§ 9 a Abs. 3 AtG) und (die Errichtung und) den Betrieb durch das BfS als dafür eingerichtete Bundesoberbehörde wahrnimmt (§ 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AtG). Einer besonderen weiteren Entscheidung oder eines besonderen Verfahrens bedurfte es zur Umsetzung der gesetzlichen Regelung nicht. Zwar hat der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 2. Oktober 1990 ausdrücklich verfügt, daß das BfS das Endlager ab 3. Oktober 1990 als Bundesendlager betreibe. Eine solche Verfügung war indes nicht Voraussetzung für den gesetzlichen Übergang der (fortgeltenden) Genehmigung auf das Bundesamt.
- 21** Die durch § 57 a Abs. 1 Nr. 1 AtG angeordnete Fortgeltung der Genehmigung ist ebenfalls - abgesehen von der Befristung - inhaltlich nicht eingeschränkt, z.B. nur noch auf die Unterhaltung, Instandhaltung und Nachrüstung des Endlagers mit dem bis zum 2. Oktober 1990 eingelagerten radioaktiven Material. Indes ist nunmehr das bundesdeutsche Sicherheitsrecht unmittelbar anzuwenden, ebenfalls mit der Folge, daß ein Widerruf der Genehmigung, ihre Einschränkung durch nachträgliche Auflagen oder sonstige Maßnahmen zur Vermeidung etwaiger Sicherheitsrisiken in Betracht kommen. Solange jedoch solche Maßnahmen nicht ergehen, ist die Fortführung des Betriebs im Rahmen der Genehmigung vom 22. April 1986 gestattet und gibt es für einen Anspruch auf Einstellung der (genehmigten) Erfassung und Endlagerung radioaktiver Abfälle im ERAM keine Grundlage.
- 22** Die Geltung der Genehmigung vom 22. April 1986 über den 3. Oktober 1990 hinaus ist schließlich nicht dadurch in Frage gestellt, daß zuvor ein Verfahren mit Beteiligung der Öffentlichkeit nicht stattgefunden hat. Die Klägerin sieht eine Beteiligung potentiell Betroffener bei der Zulassung von Anlagen im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie als verfassungsrechtlich geboten an. Zwar trifft es zu, daß den Staat angesichts der Art und der Schwere möglicher Gefahren bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie eine besondere Schutzpflicht für das Leben und die Gesundheit der Bürger trifft und daß er - im Hinblick auf das Gebot effektiven Rechtsschutzes - dieser Schutzpflicht auch bei der Gestaltung des Verfahrens für die Zulassung entsprechender Anlagen Rechnung zu tragen hat. Ob und inwieweit dies allerdings den Gesetzgeber zu Regelungen der im Atomgesetz getroffenen Art über die Beteiligung potentiell Drittbetroffener zwingt, hat das Bundesverfassungsgericht (Beschuß vom 20. Dezember 1979 - 1 BvR 385/77 - BVerfGE 53, 30 <61>[BVerfG 20.12.1979 - 1 BvR 385/77]) ausdrücklich offengelassen; dies kann auch hier offenbleiben. Denn es geht hier nicht darum, daß eine Anlage mit nuklearspezifischem Gefahrenpotential errichtet und erstmals in Betrieb genommen werden sollte. Vielmehr handelt es sich um eine Anlage, die am 3. Oktober 1990, dem Tage des Inkrafttretens des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland im Gebiet der vormaligen Deutschen Demokratischen Republik, bereits errichtet war und seit mehreren Jahren betrieben wurde, und zwar aufgrund einer Genehmigung, für deren Erteilung materielle Anforderungen mit im wesentlichen gleicher Zielrichtung in bezug auf die Gewährleistung der Sicherheit für Leben und Gesundheit gegolten hatten wie für entsprechende Anlagen in der Bundesrepublik Deutschland. Der Gesetzgeber war deshalb nicht gezwungen, den Weiterbetrieb einer solchen Anlage nur zuzulassen, wenn zuvor im Rahmen eines Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach bundesdeutschem Recht geklärt und entschieden ist, daß die Anlage den Sicherheitsanforderungen des bundesdeutschen Rechts entspricht. Die Beteiligung der Öffentlichkeit, insbesondere potentiell Drittbetroffener, ist nicht Selbstzweck, sondern soll dazu beitragen, den gebotenen Grundrechtsschutz der Bürger, insbesondere den Schutz von Leben und Gesundheit, zu verwirklichen. Sie ist ein wichtiger Beitrag für einen wirksamen, vorgezogenen Rechtsschutz, aber nicht in jedem Fall als Instrument zur Verwirklichung des gebotenen

Grundrechtsschutzes unverzichtbar. Dies gilt vor allem für eine Situation, in der betriebene Anlagen in ein neues Rechtssystem überzuleiten und deshalb Übergangsregelungen zu treffen sind. Der Gesetzgeber muß, wenn er für riskante technische Anlagen neues Recht zur Gewährleistung der Anlagensicherheit einführt, wie hier für das Gebiet der vormaligen Deutschen Demokratischen Republik, bestehende Anlagen nicht uneingeschränkt und sofort dem neuen Recht unterwerfen, wenn der gebotene Grundrechtsschutz auch anderweitig gewährleistet werden kann, etwa dadurch, daß - wie hier - bei Sicherheitsmängeln dieselben Maßnahmen zu treffen sind, wie wenn es sich um bestehende, nach bundesdeutschem Recht genehmigte Anlagen handelte. Auch für bestehende, nach bundesdeutschem Recht genehmigte Anlagen ist, wenn im Laufe des Betriebs Sicherheitsbedenken auftauchen, der Betrieb nicht in jedem Fall einzustellen, bis ein neues Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben hat, daß und gegebenenfalls mit welchen zusätzlichen Maßnahmen die erforderliche Sicherheit gewährleistet ist.

- 23** Das Bezirksgericht hat dem Umstand zu wenig Beachtung geschenkt, daß es sich um eine befristete Übergangsregelung handelt, die keineswegs davon entbindet, das zur Vermeidung etwaiger Sicherheitsrisiken Erforderliche entsprechend dem Sicherheitsstandard des bundesdeutschen Rechts zu veranlassen sowie des weiteren ein Konzept der Langzeitsicherheit über die Geltungsdauer der Genehmigung vom 22. April 1986 hinaus zu entwickeln und zur Überprüfung und Entscheidung in dem dafür vorgesehenen Verfahren der Planfeststellung zu stellen. Die vom Bezirksgericht angeführten, vor allem auf die Nachbetriebsphase bezogenen Sicherheitsbedenken wären übrigens nicht ausgeräumt, wenn der Gesetzgeber - was das Bezirksgericht zu Unrecht vermißt - das SAAS und ab 3. Oktober 1990 das BfS als neuen Genehmigungsinhaber ausdrücklich benannt hätte. Die angebliche Regelungslücke, die das Bezirksgericht veranlaßt hat, dem BfS die Fortführung des Endlagerbetriebs zu untersagen, steht in keinerlei Zusammenhang mit den geäußerten Sicherheitsbedenken, und die Ausfüllung der Lücke könnte zur Ausräumung dieser Bedenken nichts beitragen.
- 24** Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Streitwertbeschluss:

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 20.000 DM und, in Abänderung des Streitwertbeschlusses des Bezirksgerichts, für die erste Instanz ebenfalls auf 20.000 DM festgesetzt.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 13 Abs. 1 Satz 1, 14 Abs. 1 Satz 1 GKG. Bei Klagen Drittbetroffener wegen anderer Beeinträchtigungen als solcher des Eigentums bemißt der Senat das Interesse des Klägers im Regelfall mit 20.000 DM (vgl. Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1991, 1239). Besondere Umstände, die eine Abweichung von der Regel nahelegen und insbesondere eine Bestätigung der Streitwertbemessung in Höhe von 40.000 DM durch das Bezirksgericht rechtfertigen könnten, sind nicht erkennbar.

Dr. Franßen
Dr. Gaentzsch
Dr. Paetow
Dr. Bardenhewer
Kley

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.
BVerfG - 21.9.1993 - AZ: 1 BvR 1301/92