G u t a c h t e n

Zur Frage der Begründetheit und Durchsetzbarkeit der Forderung der Stadt Hannover, Risiken zukünftiger Transporte radioaktiver Abfälle zum geplanten Endlager "Schachtanlage Konrad" in das Planfeststellungsverfahren nach § 9 b AtomG einzubeziehen,

erstellt

im Auftrag des Umweltdezernats der Stadt Hannover

durch

Rechtsanwalt Nikolaus Piontek,

Hamburg, im November 1991.

1. Tatsächliche Grundlage des Gutachtens:

Die Anlieferung von radioaktiven Abfällen (in Planung 3200 Transporteinheiten, bei möglichem Zweitschichtbetrieb das Doppelte) auf dem Schienenweg aus dem Gebiet der alten Bundesländer in das geplante Endlager "Schachtanlage Konrad" bei Salzgitter wird fast vollständig über Hannover erfolgen. Die aus verschiedenen Richtungen auf dem Schienenweg eintreffenden Abfallwaggons werden entweder im Rangierbahnhof Seelze oder im Bahnhof Linden zur Weiterfahrt in Richtung Endlager umrangiert. Der Bahnhof Seelze grenzt an das Stadtgebiet Hannover, der Bahnhof Linden befindet sich auf dem Gebiet der Stadt Hannover in unmittelbarer Nähe des Stadtzentrums. Die bei Transporten sowohl über Seelze als auch über Linden zu benutzenden Schienenwege führen über das Stadtgebiet.

Welches Risiko des Eintritts von Schäden mit dem Bahntransport der radioaktiven Abfälle für das Gebiet der Stadt Hannover verbunden ist, wurde vom Antragsteller für das Endlager, dem Bundesamt für Strahlenschutz, bislang nicht untersucht. Jedenfalls befindet sich eine Betrachtung des Transportrisikos nicht bei den durch die Genehmigungsbehörde nach § 6 Abs. 1 AtVfV ausgelegten Unterlagen.

Außerhalb des Genehmigungsverfahrens wurden Analysen zum Transportrisiko bislang vorgelegt von der Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS) und von der Gruppe Ökologie, Institut für ökologische Forschung und Bildung (Gesellschaft für Reaktorsicherheit, Transportstudie Konrad: Sicherheitsanalyse des Transports radioaktiver Abfälle zum Endlager Konrad, Kurzfassung, Juni 1991; Gruppe Ökologie, gutachterliche Stellungnahme zum geplanten Endlager "Schacht Konrad", Oktober 1987).

Beide Gutachten beziehen sich auf die Transportrisiken in unmittelbarer Nähe der Anlage und haben daher das Gebiet der Stadt Hannover betreffende Risiken nicht zum Gegenstand. Eine Übertragbarkeit der Ergebnisse ist aber jedenfalls insoweit gegeben, als das gesamte Transportaufkommen, in unmittelbarer Nähe der Anlage wegen der Zusammenfassung der Transporte schon in Hannover auch diese Region betreffen wird. In wieweit darüber hinaus die speziellen Gegebenheiten am Ort das Risiko für Hannover eher größer oder eher geringer als für die bislang untersuchten Regionen (Ort der größten Gefährdung bislang Rangierbahnhof Braunschweig) machen, ist zur Zeit nicht zu sagen. Die Beantwortung dieser Frage bedarf weiterer Untersuchungen. Die im Folgenden für Braunschweig gültigen Ergebnisse könnten im Hinblick auf das Maß der Gefährlichkeit also für Hannover als zu optimistische Annahmen gelten.

Für den Normalbetrieb errechnet die GRS eine jährliche Strahlenexposition für die am meisten betroffene Personengruppe von bis zu 0,2 mSv/a. Bei früheren Betrachtungen (1990) war noch von einem maximalen Wert von 0,4 mSv/a ausgegangen worden.

Die Untersuchungen der GRS gehen aus von einem Einschichtbetrieb des Endlagers. Es kann zur Zeit aber nicht ausgeschlossen werden, daß das Lager wegen hohen Abfallaufkommens zweischichtig betrieben wird. Die damit verbundene Erhöhung des Transportaufkommens würde sich entsprechend auf die maximale Strahlenexposition der kritischen Personengruppen auswirken.

Außer acht geblieben sind auch Belastungen zusätzlicher Transporte radioaktiver Stoffe, die nicht zur Schachtanlage Konrad führen, wie etwa Transporte bestrahlter Brennelemente aus Süd- und Westdeutschland nach Gorleben oder Transporte bestrahlter Brennelemente aus den Kraftwerken Brokdorf, Brunsbüttel, Krümmel, Stade, Grohnde nach Karlsruhe oder zur Wiederaufarbeitung ins Ausland.

Für den Normalbetrieb sind daher Strahlenexpositionen, die weitere als die schon geplanten Vorsorgemaßnahmen erforderlich machen können, nicht auszuschließen. Das Transportunfallrisiko wird von der GRS wiederum für den Nahbereich des Lagers als gering angesehen. In der Kurzfassung der Transportstudie von 1991 heißt es dazu: "Es ist unwahrscheinlich, daß es während einer Betriebszeit des Endlagers von etwa 40 Jahren überhaupt zu einem Transportunfall in der Endlagerregion kommt, der mit einer Freisetzung radioaktiver Stoffe verbunden ist."

Inwieweit sich diese Aussage auch auf den Rangier- und Transportbetrieb in Hannover übertragen läßt, bedarf auch in diesem Zusammenhang weiterer Untersuchungen, die die Gegebenheiten an den genannten Bahnhöfen in Hannover und die Transportmodalitäten und Bedingungen am Ort zu berücksichtigen hätte.

Die Gruppe Ökologie schätzt das Gefährdungspotential durch Transporte höher ein. Quantitative Angaben für die Region Vechelde ergeben eine Wahrscheinlichkeit von 1 Unfall mit Freitsetzung von radioaktiven Stoffe innerhalb von 82 Jahren.

Zur Zeit arbeiten die Gutachter der Gruppe Ökologie an einer Würdigung und Überprüfung des erst kürzlich veröffentlichten GRS-Gutachtens.

Es ist dennoch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, das Transportrisiko für Hannover zu quantifizieren oder gar Angaben über Unfallhäufigkeiten und auftretende Strahlenexpositionen zu machen. Jedenfalls ist aber bei heutigem Kenntnisstand davon auszugehen, daß das Risiko des Eintritts von Schäden durch Transportunfälle auf dem Gebiet der Stadt Hannover nicht mit Sicherheit als so gering angesehen werden kann, daß es in den Bereich des sogenannten Restrisikos fällt, gegen das besondere Schutzmaßnahmen rechtlich nicht geboten sind.

2. Rechtsausführungen:

Zu fragen ist, ob die oben beschriebene existierende Gefahr für den Eintritt von Schäden auf dem Gebiet der Stadt Hannover durch den Transport der radioaktiven Abfälle zum Endlager "Schachtanlage Konrad" Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens nach § 9 b AtomG zu sein hat.

§ 9 b AtomG bestimmt unter welchen Voraussetzungen ein Endlager für radioaktive Abfälle eingerichtet werden darf und welches Verfahren bei der Erteilung der Genehmigung anzuwenden ist. Danach bedürfen Errichtung und Betrieb der Anlage der Planfeststellung (geregelt in den §§ 72 ff VwVfG). Es ist die Umweltverträglichkeit zu prüfen. Die für die Genehmigung von Anlagen nach § 7 AtomG (Anlagen zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe) bestehenden Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 5 müssen erfüllt sein. Darüber

hinaus ist der Planfeststellungsbeschluß zu versagen, wenn von der Errichtung oder dem Betrieb der geplanten Anlage Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten sind, die durch inhaltliche Beschränkungen und Auflagen nicht verhindert werden können, oder sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften, insbesondere im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit, der Errichtung oder dem Betrieb der Anlage entgegenstehen.

Damit stellt das Gesetz dem Wortlaut nach mehr Anforderungen an eine Genehmigung als sie für Anlagen nach § 7 AtomG, also in erster Linie Kernkraftwerke, vorgesehen sind.

Allerdings knüpft der Wortlaut, genauso wie in § 7 AtomG, an die Errichtung und den Betrieb der Anlage an. Es ist daher zu fragen, ob sich damit die Prüfung von Problemen, die sich in einiger Entfernung von dem unmittelbaren Ort der Anlage ergeben, für das Planfeststellungsverfahren verbieten, oder zumindest die Unterlassung solcher Prüfungen nicht zur Rechtswidrigkeiten des Planfeststellungsbeschlusses führt.

2.1 Gutachtenfrage von der Rechtsprechung nicht entschieden

Bei der bisherigen Diskussion dieser Frage wird zuerst gewöhnlich die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes vom 29.04.1987 erwähnt. In dem zugrundeliegenden Fall ging es darum, daß die Stadt Nürnberg ein Normenkontrollverfahren gegen den Bebauungsplan, der die Errichtung der Wiederaufarbeitungsanlage Wackersdorf vorsah, angestrengt hatte und unter anderem mit dem Argument begründete, daß für ihr Stadtgebiet Gefahren von den Transporten zur Anlage ausgingen. Das Gericht lehnte

den Antrag auf Aufhebung des Bebauungsplans in erster Linie deshalb ab, weil die Belange der Stadt Nürnberg, die 40 Kilometer vom Anlagenort entfernt liege, nicht in die Abwägung bei der örtlichen Bauleitplanung, wie sie durch das Baugesetzbuch vorgeschrieben ist, einzubeziehen sei. Hilfsweise führt das Gericht dann aus:

> "Nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung bezieht sich nicht einmal die Errichtungsgenehmigung für ein Kernkraftwerk gemäß § 7 AtomG auf den Transport radioaktiver Stoffe (VGH Mannheim, DVBl 1984, 880; OVG Lüneburg DVBl 1983, 187 (188))."
> (vgl. NVwZ 1987, 1069 /1070))

Eine Begründung für diese Ansicht wird nicht gegeben. Da es sich lediglich um eine Hilfsbegründung für die Entscheidung des Gerichts handelt ist das Fehlen der Begründung auch nicht zu beanstanden. Um zu prüfen, mit welchen Argumenten die zitierte Rechtsansicht begründet werden kann muß man sich also den zitierten Entscheidungen selbst zuwenden.

Bei deren Lektüre ist aber festzustellen, daß sie sich gar nicht mit der Frage auseinandersetzen ob und in wieweit Risiken von Transporten zur und von der Anlage, die Gegenstand des angefochtenen Genehmigungsverfahrens war, im Genehmigungsverfahren geprüft werden müssen. Vielmehr ging es bei beiden Entscheidungen um die Anfechtung von Errichtungsgenehmigungen für Kernkraftwerke, die die Kläger mit dem Argument angestrengt hatten, daß solche Kraftwerke nicht genehmigungsfähig seien, weil die nach § 9 a AtomG an sich gebotene schadlose Entsorgung der Kraftwerke nicht gesichert sei.

In der Entscheidung des Oberverwaltungsgericht Lüneburg vom 30.12.1982 (DVBl. 1983, 187) wird die Meinung, daß die Entsorgung keine drittschützende Genehmigungsvoraussetzung ist wie folgt begründet:

> "Allerdings ist davon auszugehen, daß die nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG (auch drittschützend) gebotene Gefahrenvorsorge sich auf sämtliche Risiken der Errichtung und des Betriebs der Atomanlage erstrecken muß; demzufolge ist nach dieser Vorschrift auch Vorsorge gegen Schäden durch abgebrannte Brennelemente zu treffen, die beim Betrieb des Kernkraftwerks anfallen (vgl. Beschlüsse des Senats vom 17.10.1977 - 7 OVG B 22/77 -, DVBl. 1978, 67, 71 ff. und vom 20.12.1977 - 7 OVG B 122/76 -). Wegen des differenzierten Genehmigungssystems des AtomG für die unterschiedlichen Arten des Umgangs mit radioaktiven Stoffen ist andererseits aber davon auszugehen, daß die bei der Anlagengenehmigung gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG zu beachtende Vorsorge nur solche Risiken betrifft, die wegen des Umgangs mit radioaktivem Material unmittelbar von der betreffenden Kernanlage ausgehen, nicht aber solche, die sich aus dem späteren Umgang mit ihm in anderen Anlagen ergeben können (Lukes/Dauk, et 1979, 673; Wagner/Zielger, DVBl. 1980, 143; so auch Hofmann, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, S. 198). Obwohl der Betrieb des Kernkraftwerks die Ursache

setzt für den Anfall insbesondere abgebrannter Brennelemente, ist nach der Systematik des AtomG daher zu unterscheiden zwischen dem anlagenimmanenten Risiko des Anfalls und eventuellen Verbleibs radioaktiver Reststoffe und Abfälle und eventuellen Verbleibs radioaktiver Reststoffe und Abfälle in der in Rede stehenden Anlage - ihm ist im Rahmen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG entgegenzuwirken - und dem anlagentranszendenten Risikopotential radioaktiver Reststoffe und Abfälle, dessen Bewältigung die Entsorgungspflichten des § 9 a AtomG dienen (Breuer, VerwArch. 1981, 261, 275 ff.).

.....Grundvoraussetzung für die Annahme des - auch - drittschützenden Charakters einer Norm ist es, daß der Kreis der Dritten, deren individuellen Schutz die Norm bezweckt, hinreichend bestimmbar ist. § 9 a AtomG einschließlich der Bezugnahme auf § 1 Nr. 2 AtomG sind taugliche Abgrenzungskriterien nicht zu entnehmen.

.....Die Entsorgungspostulate des § 9 a AtomG als solche dienen deshalb - auch im Nebenzweck - nicht dem Schutz der Rechte eines bestimmbaren Kreises von Drittbetroffenen, zumal derzeit völlig offen ist, ob und wo Gefahren durch diesbezügliche Vorsorgedefizite auftreten könnten.

Ähnlich argumentiert der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem Beschluß vom 27.10.1983, der das Kraftwerk Neckar II betrifft.

> ....."Eine über die allgemeinen Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtomG hinausgehende Vorschrift des Inhalts, daß eine Genehmigung nur erteilt werden dürfe, wenn die Entsorgung gewährleistet sei, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen".
>
> ...Die Ast. können auch nichts aus § 9 a AtomG herleiten, so daß die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift im vorliegenden Fall auch nicht entscheidungserheblich ist. Durchgreifende Bedenken sind insoweit übrigens nicht erkennbar. Die nach dieser Vorschrift dem Errichter einer Kernenergieanlage obliegende Pflicht, dafür zu sorgen, daß anfallende radioaktive Reststoffe sowie ausgebaute oder abgebaute radioaktive Anlageteile schadlos verwertet oder geordnet beseitigt werden, ist keine Genehmigungsvoraussetzung, sondern eine Handlungspflicht.
>
> ..."§ 9 a Abs. 1 AtomG ist nich drittschützend, denn es fehlt z. Zt. an einer Abgrenzung des Kreises derjenigen, die durch die Erfüllung der Norm begünstigt sein könnten".

Beide Gerichte sehen also das Gebot der Entsorgungsvorsorge als Auftrag an die Exekutive dessen Erfüllung sehr wohl als rechtliches Gebot in Zusammenhang mit der Genehmigung des Betriebs von Kernkraftwerken zu sehen ist. Dies hat sich im übrigen im Handeln der Exekutive auch schon niedergeschlagen in dem Beschluß von Bundes- und Landesregierungen zu den Grundsätzen zur Entsorgungsvorsorge. Dort wird die Genehmigung zur Inbetriebnahme eines Kernkraftwerks abhängig gemacht von dem Nachweis des Verbleibs der anfallenden Brennelemente:

> "Spätestens vor der ersten Teilbetriebsgenehmigung ist der Nachweis zu erbringen, daß ab Inbetriebnahme des Kernkraftwerks für einen Betriebszeitraum von 6 Jahren im Voraus der sichere Verbleib der bestrahlten Brennelemente durch zugelassene Einrichtungen des Betreibers oder durch bindende Verträge sichergestellt ist. Dieser Nachweis ist während der Betriebsdauer der Anlage fortzuschreiben." (vgl. Bundestagsdrucksache 10/327, Seite 17).

Sowohl der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg als auch das Oberverwaltungsgericht Lüneburg sind aber der Meinung, daß die materiell rechtlich gebotene Beachtung der Entsorgungsvorsorge bei der Genehmigung eines Kernkraftwerks keine drittschützende Wirkung hat, also von Dritten nicht zur Begründung ihrer Klage gegen Kraftwerksgenehmigungen herangezogen werden kann.

Wie sich aus diesen beiden Entscheidungen das obige Zitat das Bayerischen Verfassungsgerichtshofes aus der Entscheidung vom 29.04.1987 ableiten läßt ist völlig unerfindlich. Tatsächlich läßt sich den Entscheidungen nicht entnehmen, daß sich die Errichtungsgenehmigung für ein Kernkraftwerk nicht auf den Transport radioaktiver Stoffe beziehe. Es geht bei den Entscheidungen, wie ausgeführt, um die Entsorgungsvorsorge, die sogar von beiden Gerichten für materiellrechtliche Genehmigungsvoraussetzung gehalten wird und es nach dem Beschluß der Ministerpräsidenten auch tatsächlich ist.

Es ist daher klar festzuhalten, daß im Gegensatz zu dem Anschein, die die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes erweckt, die Frage ob und inwieweit Risiken des Transports Gegenstand der Errichtungsgenehmigung für ein Kernkraftwerk nach § 7 AtomG sind in der Rechtsprechung nicht entschieden ist.

Lediglich das vom Bayerischen Verwaltungsgericht nicht zitierte BVerwG hat sich in einem Urteil zum Kernkraftwerk Stade, in dem es in erster Linie auch um die Frage ging, ob die hinreichende Entsorgungsvorsorge Genehmigungsvoraussetzung für Kernkraftwerke ist, auch zum Transport geäußert. Und zwar hielt das Gericht dem Kläger vor, daß seine Rüge fehlender Entsorgungsvorsorge nicht erkennen lasse inwieweit er durch den Abtransport von radioaktiven Reststoffen betroffen sein könne (BVerwGE 61, 256). In dieser Entscheidung heißt es:

> "Das Berufungsgericht meint weiter, die Angriffe des Klägers gegen das Fehlen einer "Entsorgungsregelung" in der ange-

fochtenen siebenten Teilbetriebsgenehmigung seien nicht präkludiert; eine Entsorgungsregelung sei weder Gegenstand des im Jahre 1967 ausgelegten Sicherheitsberichts noch früherer Teilgenehmigungen gewesen. Dem ist entgegenzuhalten, daß im Sicherheitsbericht jedenfalls davon die Rede ist, was mit den abgebrannten Brennelementen sowie mit den festen, flüssigen und gasförmigen Abfällen zu geschehen habe, solange diese im Kernkraftwerk verbleiben (vgl. Abschnitte 9.6.4.2. und 9.7). Das ist freilich noch keine "Entsorgung" in dem vom Berufungsgericht gemeinten Sinne dieses Begriffs, denn hierzu gehört auch das Verbringen des angefallenen Abfalls aus dem Kernkraftwerk hinaus zum Zwecke der sicheren Zwischen- und Endlagerung. Insoweit ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Kläger lediglich gerügt hat, die Errichtung der vom Bund gemäß § 9 a AtomG zur Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle zu schaffenden Anlagen sei nur an Genehmigungsvoraussetzungen gebunden, denen keine drittschützende Wirkung zukomme; aus diesem Grunde müsse es als die von dem Beklagten nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG auch ihm, dem Kläger, gegenüber geschuldete Vorsorge angesehen werden, die Herstellung von Reaktorplutonium überhaupt zu unterbinden. Abgesehen davon, daß § 9 a AtomG bei Erlaß der siebenten Teilbetriebsgenehmigung

> noch nicht geltendes Recht war, läßt dieser Vortrag in keiner Weise erkennen, inwiefern der Kläger durch das Fehlen einer "Entsorgungsregelung", soweit damit das Verbringen der Reststoffe vom Betriebsgrundstück zum Zwecke der Zwischen- und Endlagerung gemeint ist, überhaupt betroffen sein kann; der Vortrag reicht daher nicht aus, um eine Klagebefugnis des Klägers zu rechtfertigen."

Aus dieser Argumentation kann geschlossen werden, daß es das Bundesverwaltungsgericht sogar für einen im Genehmigungsverfahren beachtlichen Einwand hält, wenn der Kläger die eigene tatsächliche Betroffenheit durch Transporte geltend machen kann. Diese Ansicht muß hinter den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts gestanden haben, denn sonst hätte das Gericht keinen Anlaß gehabt, den Kläger auf den fehlenden Tatsachenvortrag zu seinem eigenen Risiko durch Transporte hinzuweisen.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß vom Tatsächlichen her das Endlager im Hinblick auf Transportrisiken natürlich mit Kernkraftwerken nicht zu vergleichen ist. Bei den Kraftwerken fällt ein gefahrträchtiger Transport radioaktiver Materialien ein bis zweimal im Jahr an, wenn abgebrannte Brennelemente oder hoch radioaktive Abfälle abtransportiert werden. Am Endlager ist hingegen ein jährliches Transportaufkommen von 3200 Transporteinheiten (im Einschichtbetrieb) zu erwarten, was in etwa zur Ankunft von 6 Waggons täglich führt. Schon aus dieser wesentlichen Unterschiedlichkeit ergibt sich, daß im Hinblick auf Transportrisiken für das Endlager eine Situation sui generis

besteht und sich Vergleiche mit Kernkraftwerken von vornherein verbieten.

2.2 Begründung aus dem Normzweck und aus dem systematischen Zusammenhang.

§ 9 b AtomG knüpft an die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers für radioaktive Abfälle mehrere Voraussetzungen.

Zunächst ist zu nennen der Bereich unmittelbarer Gefahrenabwehr und Einhaltung eines wissenschaftlich technischen Standards, wie er zum Ausdruck kommt in dem Verweis auf die Genehmigungsvoraussetzungen für Kernanlagen nach § 7 AtomG. Diese kann man die unmittelbar atomrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen nennen.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber die Genehmigung eines Endlagers an die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung geknüpft und das Verfahren nicht, wie sonst im Atomrecht üblich, als schlichtes Genehmigungsverfahren, sondern als Planfeststellungsverfahren ausgestaltet.

Es läßt sich sowohl aus dem Atomrecht im engeren Sinne als auch aus dem Planfeststellungsrecht und aus dem Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung ableiten, daß ein Risiko, wie es für die Stadt Hannover durch die Transporte zum Endlager besteht, vor der Errichtung und dem Betrieb dieses Lagers der Überprüfung und Bewältigung bedarf.

2.2 1) Atomrechtliche Prüfungsmaßstäbe.

Es fragt sich, ob die atomrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen nach den §§ 9 a, 7 AtomG nur den eigentlichen Ort der Anlage betreffen sollen. Diese Schlußfolgerung läßt sich aus dem Wortlaut der Genehmigungsvorschriften nicht treffen. Die zentrale atomrechtliche Genehmigungsvoraussetzung lautet zusammengefaßt:

Errichtung und Betrieb der Anlage bedürfen der Planfeststellung. Der Planfeststellungsbeschluß darf nur erteilt werden, wenn die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist (§ 9 a i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG).

Hieraus ist nicht zu schließen, daß die erforderliche Vorsorge etwa nur in den Ortsgrenzen der Anlage selbst getroffen werden muß. Es sind vielmehr alle Gefahren, die durch Errichtung und Betrieb verursacht werden in die Prüfung einzubeziehen. Dementsprechend definiert auch das Bundesverwaltungsgericht den Prüfungsbereich für den § 7 AtomG in dem Urteil vom 04.07.1988 weit (NVwZ 88, 1024 f):

> "Der Schutzzweck des Atomgesetzes verlangt, den gesamten auf Erzeugung, Bearbeitung, Verarbeitung, Spaltung oder (Wieder-)Aufarbeitung von Kernbrennstoffen gerichteten Arbeitsprozeß mit jeweils allen nuklearspezifischen gefährlichen Arbeitsschritten, auch vorbereitenden und nachbereitenden wie der Lagerung, und die diesen Aufgaben dienenden Einrichtungen der einheitlichen atom-

> rechtlichen Anlagengenehmigung nach § 7 I AtomG zu unterwerfen, unabhängig davon, ob der nuklearspezifisch gefährliche Prozeß in einem einzigen Gebäude stattfindet oder einem fabrikartigen Gesamtkomplex betrieblich miteinander verbundener Teilanlagen und- einrichtungen."

Das Gericht geht also für die Genehmigung nach § 7 davon aus, daß im Genehmigunsverfahren all das zu überprüfen ist, was in einem funktionalen Zusammenhang zu der Anlage steht und nuklearspezifische Gefährlichkeit ausweist. Diese vom Bundesverwaltungsgericht gewählte weite Formel für den Prüfungsmaßstab des Atomgesetzes verlangt übertragen auf das Endlager auch die Einbeziehung des Transportrisikos an Stellen besonderer Konzentration der Transporte.

Zu diesem Ergebnis muß man auch kommen, wenn man berücksichtigt, daß das gesamte Atomrecht einen lücklosen Schutz vor Gefährdungen durch die Nutzung der Kernenergie für die Allgemeinheit bezweckt. In der für das Atomrecht grundlegenden Kalkar-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird hierzu ausgeführt (NJW 79 S. 359 (362)):

> "Ohne daß hier näherhin zur Auslegung der einzelnen Grundsätze und Begriffe Stellung genommen werden müßte, ergibt sich auch für eine verfassungsrechtliche Beurteilung aus dem Schutzzweck des § 1 Nrn. 2 und 3 sowie aus den damit verbundenen Grundsätzen der Gefahrenabwehr und der Schadensvorsorge in § 7 II AtomG - bestätigt auch durch den Sinn und Zweck der einschlägigen Entscheidungen in §§ 10

> bis 12 AtomG - hinreichend deutlich, daß der Gesetzgeber grundsätzlich jede Art von anlage- und betriebsspezifischen Schäden, Gefahren und Risiken in Bedacht genommen wissen will, und daß die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadensereignisses, die bei einer Genehmigung hingenommen werden darf, so gering wie möglich sien muß, und zwar um so geringer, je schwerwiegender die Schadensart und die Schadensfolgen, die auf dem Spiel stehen, sein können (vgl. BVerwG, DÖV 1974, 207 ff.; BVerwG, NJW 1978, 1450 = DVBl 1978, 591 ff. m. Anm. Breuer; VG Karlsruhe, DVBl 1978, 856 ff.). Insbesondere mit der Anknüpfung an den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik legt das Gesetz damit die Exekutive normativ auf den Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge fest."

Nach dem Bundesverfassungsgericht sind also <u>alle</u> Arten von Schäden, Gefahren und Risiken die mit dem Betrieb von Atomanlagen verbunden sind, zu prüfen. Nur hinsichtlich der Größe des vorsorgepflichtigen Risikos ergibt sich eine Beschränkung dahingehend, daß ein Vorsorgegebot für das sogenannte Restrisiko nicht besteht. Auch die Einhaltung des Schutzzweckes des Atomgesetzes erfordert daher, daß das Transportrisiko in das Prüfungsverfahren mit einbezogen wird.

Etwas anderes könnte sich nur ergeben, wenn dieses Risiko in anderen Genehmigungsverfahren schon bewältigt wäre. Die einzelnen Transporte sind zu genehmigen nach § 4 AtomG bzw. § 8 StrlSchV, wobei die Genehmigung jeden Einzeltransport erfaßt. Für den Bahntransport ist jedoch nach § 9 der StrlSchV eine Genehmigung nicht erforderlich. Diese Transporte unterliegen hinsichtlich der gebotenen Gefahrenabwehr den in der Gefahrgutverordnung Eisenbahn vorgesehenen Regelungen. Auch diese Regelungen stellen gewisse Anforderungen nur an den einzelnen Transport, Risiken, die sich für einen Ort aus der Vielzahl von Transporten ergeben sind von diesen Vorschriften nicht erfaßt.

Das befürchtete Risiko ergibt sich aber gerade aus der Tatsache, daß auf dem Gebiet der Stadt Hannover viele Transporte zusammentreffen werden. Bei Einhaltung der Vorschriften für einen einzelnen Transport mag das sich aus der Durchführung dieses Transports ergebende Risiko noch hinnehmbar sein. Die Frage aber, wie sich das Risiko an einem bestimmten Ort steigert, wenn hier bis zu 6 Waggons täglich hindurchgeführt und umrangiert werden, ist nicht Gegenstand der Transportgenehmigungen.

Aus dem Gebot lückenlosen Schutzes im Atomrecht ergibt sich daher die Notwendigkeit, das bei der Erteilung der Transportgenehmigung nicht geprüfte besondere Risiko von Beförderungskonzentrationen an bestimmten Orten auch einer besonderen Überprüfung zu unterziehen. Ort dieser Überprüfung kann nur das Planfeststellungsverfahren für diejenige Anlage sein, durch die diese Transportkonzentrationen begründet werden. Das ist im vorliegenden Fall das Planfeststellungsverfahren für das Endlager.

2.2 2) Planfeststellungsverfahren:

Gleiches ergibt sich auch, wenn die an ein Planfeststellungsverfahren nach den §§ 72 ff VerwVfG zu stellenden Anforderungen näher überprüft werden.

Das Verfahren, an dessen Ende die rechtsgestaltende Feststellung eines Planes steht, dient dazu, bei der planerischen Festlegung des Wegs zur Verwirklichung des Planungsvorhabens die Auswirkungen des Vorhabens auf die betroffenen Belange abwägend in die Entscheidung einzubeziehen, um einen optimalen Ausgleich zwischen den mit dem Vorhaben verfolgten Interessen und den vom Vorhaben betroffenen Belangen zu ermöglichen. Es gehört dabei zu den Grundsätzen rechtsstaatlicher Planung, daß sowohl öffentliche Belange, wie z. B. Umweltschutz oder Naturschutz als auch der Schutz der Allgemeinheit vor Gefährdungen und Nachteilen und schließlich der Schutz betroffener Rechtspositionen Dritter unter Wahrung und Durchsetzung subjektiver Rechte Berücksichtigung finden (vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 53, 30). Die Planungsbehörde hat die Pflicht, alle erfaßbaren Probleme in das Verfahren einzubeziehen und einer gerechten Abwägung zu unterziehen (vgl. Entscheidungs des Bundesverwaltungsgericht 61, 301).

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG sind in die planerische Abwägung die Belange einzustellen, die nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden müssen (vgl. Hoppe/Beckmann, Umweltrecht, 1989, S. 125). Es wird also hinsichtlich des Umfangs der zu prüfenden Probleme abgestellt auf die tatsächlich bestehende Problemlage. Danach, und nicht nach den Grenzen der Anlage, bestimmt sich der erforderliche Inhalt des Planungsverfahrens.

Es ergibt sich daher schon aus den Grundsätzen der Planung, daß jede Problemstellung, die sich aus der Planverwirklichung ergeben könnte, in den Planungsvorgang einzubeziehen ist. Eine sachlich und rechtlich nicht gerechtfertigte Ausklammerung eines Problembereichs aus dem Planungsverfahren wäre als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip rechtswidrig. Aus der Tatsache, daß der Gesetzgeber die Genehmigung eines Endlagers als Planfeststellungsverfahren ausgestaltet hat läßt sich also nach dem vorher gesagten auch schließen, daß das Prüfungsverfahren weitergehender und umfassender ausgestaltet werden sollte als das Verfahren, das für die Genehmigung von Kernkraftwerken nach § 7 AtomG anzuwenden ist. Auch hieraus läßt sich ersehen, daß ein so zentrales Problem, wie das Risiko der Transportkonzentration an einem bestimmten Ort mit in die Prüfung einzubeziehen ist.

2.2 3) Schließlich hat der Gesetzgeber mit der letzten Novelle zum Atomgesetz im Jahre 1990 für das Planfeststellungsverfahren nach § 9 b AtomG auch die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen und hierzu zusätzlich bestimmt: "Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist Teil der Prüfung nach Abs. 4." Hieraus läßt sich nur schließen, daß der positive Ausgang der Umwelverträglichkeitsprüfung Genehmigungsvoraussetzung sein soll.

Der Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung ist in § 1 UVPG beschrieben mit: "Sicherzustellen, daß

1. die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden,

2. das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit berücksichtigt wird."

Die UVP umfaßt dabei die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen sowie Kultur- und sonstige Sachgüter (§ 2 UVPG). Schon aus den grundlegenden Bestimmungen des UVPG ergibt sich also, daß die Prüfung weit anzulegen ist und auch nicht beschränkt werden muß auf einen bestimmten Ort sondern vielmehr alles umfaßt, was in einem funktionalen Zusammenhang zu dem geplanten Vorhaben steht. Auch in diesem Zusammenhang entspricht es der Intention des Gesetzes, daß die Prüfung umfassend zu sein hat, d. h. daß sämtliche Auswirkungen eines Vorhabens einbezogen werden.

2.2 4) Einbeziehung entfernterer Auswirkungen eines Vorhabens auch in anderen Gebieten des Umweltschutzrechts.

Es gibt auch in anderen Gebieten des Umweltschutzrechts keinen dahingehenden Grundsatz, daß bei erforderlichen Genehmigungen nur die unmittelbaren Auswirkungen am Ort der Anlage selbst in dem Genehmigungsverfahren für die Anlage geprüft werden dürfen. Vielmehr werden regelmäßig dort, wo es aus der Lage der Sache her geboten erscheint, auch entferntere Auswirkungen in die Prüfung der Anlagengenehmigung einbezogen.

Grundlegend hierfür ist auf dem Gebiet des Immissionsschutzrechts die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu der Frage inwieweit Belästigungen durch die Einrichtung eines Ziegeleiofens im Genehmigungsverfahren nach dem

Bundesimmissionsschutzgesetz geltend gemacht werden können ("Tunnelofenfall" BVerwGE 50, 49):

> "Denn bei der Beurteilung der nach § 4 BImschG genehmigungsbedürftigen Anlagen und der von ihnen ausgehenden Belästigungen sind ebenso wie etwa im Zusammenhang mit den §§ 29 ff. BBauG nicht "die gleichsam nackten Objekte" zu prüfen. Zu würdigen ist vielmehr "das jeweilige Vorhaben in der ihm zugedachten Funktion" (Urteil vom 1. November 1974 - BVerwG IV C 13.73 - in Buchholz 406.11 § 29 BBauG Nr. 18 S. 18 (21)). Das heißt: Gegenstand der Prüfung hat zwar allein der Tunnelofen (und nicht die gewerbliche "Gesamtanlage") zu sein. Doch ist diesem Ofen an Belästigungen alles das anzurechnen, was durch seine Funktion bedingt wird. Diese anrechenbaren Belästigungen gehen nicht unerheblich über das hinaus, was der Ofen unmittelbar als solcher an Belästigungen verursachen mag.

Ähnlich hat für den Bereich des Baurechts das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 15.01.1982 entschieden, daß bei einer Diskothek nicht nur die von dem Gebäude selbst ausgehende Lärmbelästigung im Genehmigungsverfahren zu prüfen ist sondern darüber hinaus die Lärmbelästigung durch den An- und Abfahrverkehr (NVwZ 1982, 312):

> "Die Prüfung bezüglich der Rücksichtnahme setzt zweierlei voraus: Erstens ist der Grad der Schutzwürdigkeit der

> unmittelbaren Nachbarschaft insbesondere in der Abend- und Nachtzeit zu klären; insoweit kann von Bedeutung sein, ob in dieser unmittelbaren Nachbarschaft bereits von anderen Betrieben in den Abend- oder Nachtstunden Lärmemissionen ausgehen. Zweitens ist zu klären, welche Emissionen von der Diskothek ausgehen, insbesondere auch von den An- und Abfahrten der jugendlichen Besucher."

Für die Genehmigung von Sportanlagen gilt, daß auch hier nicht nur der Lärm durch den Sport selbst, sondern darüber hinaus auch der Lärm durch den Besucherverkehr geprüft werden muß (vgl. Steinberg, das Nachbarrecht der öffentlichen Anlagen, 1988, S. 37).

Für das Luftverkehrsrecht gilt, daß Gegenstand des Genehmigungsverfahrens für einen Flugplatz nicht nur die Lärmemissionen sind, die unmittelbar vom Platz selbst ausgehen, sondern darüber hinaus auch die Lärmemissionen, die von den Flughafen an- und abfliegenden Flugverkehr verursacht werden. Der Kreis der Betroffenheit bestimmt sich nicht nach der jeweiligen Entfernung vom Flugplatz sondern nach der am Ort des Einwenders festzustellenden Flughöhe der einfliegenden oder ausfliegenden Flugzeuge. Bei Zugrundelegung dieses Maßstabs ergibt sich ein Gebiet der Lärmbetroffenheit für einen Großflughafen von ca. 240 qkm. Dementsprechend ist der Kreis der Beteiligung im Genehmigungsverfahren weit zu ziehen. Für den geplanten Flughafen Kaltenkirchen beispielsweise stellen Westphal und Walther fest:

> "Die Auslegung der Planfeststellungsunterlagen in 3 Kreisen und 36 Gemeinden in einem etwa 240 qkm großen Betroffenheitsgebiet, das durch den Bauschutzbereich des Flughafens und aus dem zu erwartenden Fluglärm gebildet wurde, erbrachte rund 9300 Einwendungen und 98 Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange. Noch größeren Umfang nahm das Planfeststellungsverfahren für den geplanten Flughafen Freising an. Die als Planfeststellungsbehörde zuständige Regierung von Oberbayern machte das Flughafenobjekt zum Teil 6 Wochen lang in 4 Landkreisen, 30 Gemeinden und bei 80 Trägern öffentlicher Belange bekannt. (Westphal, Walther, Praktische Erfahrungen bei der Genehmigung und bei der Planfeststellung von Flughäfen, 1975, S. 257).

Zu beachten ist, daß sich die oben genannten Ausführungen allesamt auf Lärmemissionen beziehen.

Eine auf den ersten Blick dem vorliegenden Problem vergleichbare Lage war in einem Anfechtungsverfahren einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung durch einen Nachbarn durch das Oberverwaltungsgericht Lüneburg zu entscheiden. Es ging um die Frage, ob ein Nachbar sich gegen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb eines Flüssiggas-Terminals mit dem Argument wenden darf, daß für ihn eine Gefährdung durch mögliche Unfälle von Gastankern auf dem Wege zur Anlage bestehe.

Zu dieser Problemlage führt das Gericht aus: (vgl. DVBl. 1984, 893)

> "Soweit der Ast. darüber hinaus die Gefährdung durch Störfälle auf einem den Ölhafen anlaufenden Gastanker geltend macht, kommt es für die Beurteilung, ob solche Ereignisse der genehmigten Anlage zuzurechnen sind und eine Klagebefugnis des Ast. zu begründen vermögen, darauf an, ob der Schiffsbetrieb in einem funktionellen Zusammenhang mit dieser Anlage steht (vgl. OVG Münster, Urteil vom 12.04. 1978 - DVBl. 1979, 315). Dies ist zweifellos der Fall, wenn der Tanker an der Anlegestelle festgemacht hat und seine Tanks mit den Pumpen auf dem Gelände der Beigel. verbunden sind. Die an der Anlegestelle liegenden Gastanker werden schon durch die sich auf die "Herrichtung der vorhandenen Schiffsanlegestelle für den Umschlag von Flüssiggas" erstreckende Genehmigung sichtbar in ihren Regelungsbereich und in den Verantwortungsbereich der Beigel. einbezogen...
>
> Etwas anderes gilt für die Gastanker auf dem Wege zu oder von der Schiffsanlegestelle. Bei diesen kann von einem "funktionellen Zusammenhang" mit der genehmigten Anlage - den auch das OVG Münster (aaO) nur bei Fahrzeugen auf dem Betriebsgelände annimmt - nicht gesprochen werden. Der Schiffstransport von Flüssig-

> gas ist zwar Voraussetzung für den Betrieb des Tanklagers, nicht jedoch Bestandteil dieses Betriebes. Die mit ihm verbundenen Gefahren für die Menschen im Hafengebiet sind auch anders zu beurteilen als etwa die Geräusche und sonstigen Emissionen auf dem Wege von und zu einer genehmigungsbedürftigen Anlage (vgl. hierzu VGH Mannheim, Beschluß vom 02.09.1980 - VBlBW 1981, 220; Urteil vom 20.06.1980 - X 635/78). Denn wenn man solche Emissionen noch dem Regelungsbereich des Immissionsschutzrechtes und einer immissionsschutzrechtlichen Anlagegenehmigung zurechnen mag, so wird dieser Regelungsbereich verlassen, wenn es um Gefahren für die Anwohner aufgrund von Fehlverhalten der Schiffsbesatzung oder der Lotsen mit der Folge von Kollisionen oder wegen mangelhafter Sicherheitsvorkehrungen oder unzureichender Ausrüstung der Schiffe geht.

Eine Pflicht zur Berücksichtigung auch der Gefahren des Schiffsverkehrs im immissionsschutzrechtlichen Verfahren sieht das Gericht nur dann, wenn diese Gefahren durch die besondere Beschaffenheit der Anlage hervorgerufen sind:

> "Anders verhielte es sich freilich, wenn der durch den Betrieb der Anlage bedingte Schiffsverkehr die Nachbarn nicht lediglich der normalen Betriebsgefahr der Gastanker aussetzte, sondern wenn infolge ungünstiger Standorteigenschaften diese

> Gefahren über das normale Maß erhöht würden. Dies wäre der Fall, wenn die Anwohner nicht lediglich mit solchen Unfällen zu rechnen hätten, die sich - wie ein Schiffsbrand, ein Leck an einem Gastank oder einer Gasleitung, eine Kollision wegen eines Navigationsfehlers oder eines technischen Versagens - auch in jedem anderen Hafen ereignen könnten, sondern wenn infolge der Beschaffenheit und Lage des Hafens das Navigieren dort so erschwert wäre, daß kritische Situationen kaum zu vermeiden wären.

Damit stellt das Gericht also im Kern klar, daß diejenigen Gefahren, die in einem "funktionellen Zusammenhang" mit der Anlage stehen auch in ihrem Genehmigungsverfahren behandelt werden müssen. Diesen Kernsatz gibt das Gericht als Zitat einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 12.04.1978 (DVBl. 1979, 315) wieder. In dieser Entscheidung heißt es zu der Frage, inwieweit der Lärm von an- und abfahrenden Lastkraftwagen bei der Genehmigung eines Mühlenbetriebs zu berücksichtigen ist:

> "Die den Lärm verursachenden Lastkraftwagen des Kl. sind zwar selbst keine "Anlage" i.S. des § 22 BImSchG, da nach § 3 Abs. 5 Nr. 2 BImSchG Fahrzeuge nur dann als Anlage i.S. dieses Gesetzes gelten, wenn sie nicht unter § 38 BImSchG fallen. Dies ist aber für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger zu bejahen. Der Betrieb der Lastkraftwagen wird hier jedoch allein in seinem funktionalen Zusammen-

> hang mit dem Mühlenbetrieb des Kl. betroffen. Es ist daher dieser Betrieb als Anlage i.S. des § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG, dessen Umgestaltung und immissionsschutzrechtlich einwandfreie Ausübung durch die angefochtene Verfügung verlangt wird. Es steht nicht ein von betrieblichen Vorgängen isolierter Kraftfahrzeugverkehr zur Diskussion."

Auch in dieser Entscheidung wird allerdings nicht definiert, was unter "funktionellem Zusammenhang" zu verstehen ist.

Das OVG Lüneburg lehnt in dem zitierten Beschluß das Bestehen eines "funktionellen Zusammenhangs" deshalb ab, weil das bestehende Transportrisiko einem anderen Regelungsbereich, nämlich besonderen verkehrsrechltlichen Vorschriften, zugewiesen sei. Dies ist für den Fall des Transportrisikos bei radioaktiven Abfällen gerade nicht der Fall, wie oben dargelegt, da die Transportvorschriften zwar den Einzeltransport, nicht jedoch die Gefahr durch die Transportdauerbelastung erfassen.

Sodann liegt ein wesentlicher Unterschied zum Transportrisiko beim Gastanker gerade darin, daß die Atomtransporte ausschließlich durch die zu genehmigende Anlage bedingt sind. Es gibt kein anderes Endlager, so daß also der Transport radioaktiver Abfälle nur dann erfolgt, wenn die geplante Anlage errichtet und betrieben wird. Die Konzentration der Transporte in einiger Entfernung vom Ort des Lagers ist gleichwohl doch ausschließlich vom speziellen Standort des Lagers und der Art und Weise des dort durchgeführten Betriebs bedingt. Man wird deshalb den vom Oberverwaltungsgericht Lüneburg geforderten funktionellen Zu-

sammenhang zwischen Anlage und Transportrisiko als gegeben ansehen müssen.

III. Klagebefugnis der Stadt Hannover

Auch wenn es rechtlich geboten ist, die Prüfung der Sicherheit der Transporte mit in das Planfeststellungsverfahren einzubeziehen fragt sich doch, ob ein entsprechendes Versäumnis ein Rechtsschutzbedürfnis für die Stadt Hannover auslösen würde. Mit anderen Worten, ob sie befugt wäre, dieses Versäumnis in einem Klageverfahren geltend zu machen.

Dagegen könnte sprechen, daß im Nachbarrecht der Grundsatz anerkannt ist, daß nur solche Rechtspositionen als drittschützend angewendet werden können, bei denen der Kreis der Berechtigten abgrenzbar und bestimmbar ist.

Diese Voraussetzung ist gegeben. Das hier behandelte Transportrisiko läßt sich einerseits durch den Ort der Konzentration der Transporte und andererseits durch den Einwirkungsbereich bei möglichen Freisetzungen radioaktiver Stoffe genügend bestimmen. Nicht jeder Anlieger von Transportstrecken für die radioaktiven Abfälle ist somit klagebefugt, sondern nur diejenigen, die betroffen sind durch eine besondere Konzentration von Transporten, die in ihrer Gesamtheit zu einem über die bloße Zusammenfassung der Einzeltransportrisiken hinausgehenden Risiko führt.

Die Klagbefugnis setzt aber auch Betroffenheit in eigenen Rechten voraus. Das durch die Gefahren des Umgangs mit radioaktiven Stoffen typischerweise betroffene Recht der körperlichen Unversehrtheit kann von einer Gemeinde nicht geltend gemacht werden. Inhaber dieses Rechts sind nur natürliche Personen.

Die Gemeinde ist aber in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung dadurch betroffen, daß sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Tatsache Rechnung tragen muß, daß die Transporte zum Endlager über ihr Stadtgebiet abgewickelt werden. Damit sind Planungen im Bereich der Bauleitplanung, der Infrastrukturplanung, der Wirtschafts- und Umweltschutzplanung in der Weise betroffen, daß sie entweder nicht durchgeführt werden können oder verändert werden müssen. Städtisches Grundeigentum wird durch das Gefahrenpotential entwertet. Vorbereitungen auf Brand- und Katastrophenschutzfälle müssen dem bestehenden Risiko angepaßt werden. Damit liegt eine Betroffenheit in eigenen Rechten vor.

Nach ständiger Rechtsprechung beinhaltet das auf Artikel 28 Abs. 2 S. 1 GG fußende Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden die Befugnis die Einhaltung dieser Rechte einzuklagen und Eingriffe in diese Rechte abzuwehren.

Die im Katalog der Selbstverwaltungsrechte zuförderst betroffene Position ist die gemeindliche Planungshoheit, die sich durch die Notwendigkeit der Gefahrenvorsorge tatsächlich eingeschränkt wird.

Das Bundesverwaltungsgericht hat konkretisiert, daß eine Betroffenheit der Planungshoheit dann besteht, wenn für das betroffene Gebiet bereits eine hinreichend bestimmte gemeindliche Planung vorliegt, die allerdings noch nicht verbindlich zu sein braucht (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.05.84, UPR 1985, 130 f.). Es zählen also nicht nur die rechtskräftigen bzw. beschlossenen Pläne der Stadt zu den Schutzgütern im Rahmen der Planungshoheit, sondern darüber hinaus auch alle zum jetzigen Zeitpunkt existierenden Entwürfe.

Hinzuzufügen ist, daß eine Verletzung der Planungshoheit nicht nur dann in Frage kommt, wenn noch nicht ausgeführte Planungen betroffen sind, sonder auch dann, wenn Planungen bereits durchgeführt worden sind. Hier ist zu verweisen auf das Urteil des VGH Kassel vom 01.11.1989 (NVwZ RR 1990, 128):

> "Eine Verletzung der Planungshoheit kommt nicht allein für den Bereich der Planung im engeren Sinne, sondern auch dann in Betracht, wenn ein geplantes Vorhaben bereits durchgeführt worden ist."

Hier besteht der Eingriff in die Planungshoheit darin, daß der Betrieb des durchgeführten Vorhabens durch die Auswirkungender Anlage möglicherweise soweit gestört wird, daß ein Zwang zu alternativen Planungen entsteht.

Neben Eingriffen in die Planungshoheit wird das kommunale Selbstverwaltungsrecht auch betroffen durch Auswirkungen auf Einrichtungen der Gemeinde und auf Sachgüter der Gemeinde.

Hier ist als betroffenes Selbstverwaltungsrecht die Finanzhoheit zu sehen. Auch auf diesem Gebiet billigt die Rechtsprechung den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung ein Abwehrrecht zu.

Bezüglich bestehender Einrichtungen führt das OVG Koblenz im Urteil vom 03.06.1986 (NVwZ 87, 71) aus:

> "Zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört auch der Betrieb öffentlicher Einrichtungen zur Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben. .....Wird dieser Betrieb durch eine staatliche Maßnahme beeinträchtigt, so kann sich die Gemeinde deshalb grundsätzlich unter Berufung auf ihr Selbstverwaltungsrecht dagegen zur Wehr setzen."

In derselben Entscheidung wird ein Abwehrrecht der Gemeinde auch für Eingriffe in den Bereich der Eigentumsrechte zugebilligt:

> "Rechte einer Gemeinde sind außerdem dann betroffen, wenn durch staatliche Maßnahmen ihr gehörende Sachgüter gefährdet werden."

Die Stadt ist auch betroffen im Hinblick auf den von ihr getragenen Brand- und Katastrophenschutz. Auch auf diesem Gebiet ist die Stadt tätig in Ausübung ihrer kommunalen Selbstverwaltungsrechte. Da nach § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Brandschutzgesetzes eine Pflicht zur Nachbarschaftshilfe besteht, ist schon aus Rechtsgründen geboten, die bestehenden Einrichtungen der Risikolage anzupassen. Dies gilt aber auch im Rahmen der zu treffenden Vorkehrungen für das eigene Stadtgebiet.

IV. Ergebnis

Im Ergebnis ist also festzuhalten:

Die Frage danach, ob und inwieweit das Risiko von Transporten zu einem Endlager für radioaktive Abfälle im Planfeststellungsverfahren behandelt und abgewogen werden muß ist von der Rechtsprechung noch nicht beantwortet. Entscheidungen, die das Transportrisiko ausklammern, blieben ohne Begründung. Aus einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts kann geschlossen werden, daß Transportrisiken im Verfahren behandlungsbedürftig sind, wenn das Bestehen eines Risikos tatsächlich vorgetragen werden kann.

Die atomrechtlichen und planfeststellungsrechtlichen Voraussetzungen für Betrieb und Errichtung eines Endlagers sehen beide eine vollständige und lückenlose Behandlung der mit der Anlage in funktionellem Zusammenhang stehenden Risiken vor. Auch die für das Vorhaben erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung verlangt die Erfassung und Bewertung aller Auswirkungen auf die Umwelt.

Auch auf anderen Gebieten des Umweltschutzrechts sind auch mittelbare Auswirkungen, die nicht von einer Anlage selbst ausgehen, im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen.

Eine Klagebefugnis für die Stadt Hannover besteht, weil sich das für sie bestehende Risiko gegenüber anderen Anliegern, Anliegern der Transportwege, dadurch abgrenzen läßt, daß sich die Transporte in Hannover konzentrieren. Betroffenes Recht ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

Piontek

Piontek