

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

der Frau S...,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Christoph Degenhart,  
Stormstraße 3, 90491 Nürnberg -

1. unmittelbar gegen

a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. August 2006 - BVerwG  
7 B 35.06 -,

b) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. Januar 2006 - 22  
A 03.40021 -,

2. mittelbar gegen

§ 9a Abs. 2 Satz 3, § 6 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 und Abs. 2, § 23 Abs. 1  
Nr. 4 des Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den  
Schutz gegen ihre Gefahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli  
1985 (BGBl I S. 1565), geändert durch Gesetz vom 12. August 2005 (BGBl I S.  
2365)

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Papier  
und die Richter Bryde,  
Schluckebier

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntma-  
chung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 12. November 2008 einstimmig  
beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

**Gründe:**

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die atomrechtliche Genehmigung zur Aufbe-  
wahrung von Kernbrennstoffen aus dem Kernkraftwerk Grafenrheinfeld im gleichna-  
migen Standortzwischenlager. Die Beschwerdeführerin ist (Mit-)Eigentümerin eines  
etwa 1,1 km hiervon entfernt gelegenen Wohnhauses, das sie mit ihrer Familie be-  
wohnt. Sie ist der Auffassung, sowohl die Rechtsgrundlagen der Aufbewahrungsge-  
nehmigung als auch die im Ausgangsverfahren ergangenen Entscheidungen des  
Verwaltungsgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts verstießen gegen Ver-  
fassungsrecht.

## I.

1. Durch Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002 (BGBl I S. 1351), in Kraft getreten am 27. April 2002, wurde in Umsetzung der „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen“ vom 14. Juni 2000 (vgl. NVwZ-Beilage Nr. IV/2000 zu Heft 10/2000) die Entsorgung bestrahlter Kernbrennstoffe aus Kernkraftwerken neu geregelt. 2

Gemäß § 9a Abs. 1 des Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz; im Folgenden: AtG) in der seither unveränderten Fassung dürfen bestrahlte Kernbrennstoffe aus Kernkraftwerken seit dem 1. Juli 2005 nicht mehr an Wiederaufarbeitungsanlagen abgegeben werden, sondern müssen im Wege der direkten Endlagerung geordnet beseitigt werden. § 9a Abs. 2 Satz 3 AtG verpflichtet die Betreiber von Kernkraftwerken, innerhalb des abgeschlossenen Geländes der Anlage ein Zwischenlager nach § 6 Abs. 1 und Abs. 3 AtG oder in der Nähe der Anlage ein Zwischenlager nach § 6 Abs. 1 AtG zu errichten (standortnahes Zwischenlager) und die anfallenden bestrahlten Kernbrennstoffe dort bis zu deren Ablieferung an eine Anlage des Bundes zur Endlagerung radioaktiver Abfälle im Sinne von § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG aufzubewahren. 3

Die Aufbewahrung bestrahlter Kernbrennstoffe in einem Standortzwischenlager innerhalb des abgeschlossenen Geländes eines Kernkraftwerks bedarf der atomrechtlichen Genehmigung nach § 6 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 AtG. Gemäß § 6 Abs. 2 AtG ist eine Aufbewahrungsgenehmigung nach § 6 Abs. 1 AtG zu erteilen, wenn ein Bedürfnis für eine solche Aufbewahrung besteht und wenn 1. keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der für die Leitung und Beaufsichtigung der Aufbewahrung verantwortlichen Personen ergeben, und die für die Leitung und Beaufsichtigung der Aufbewahrung verantwortlichen Personen die hierfür erforderliche Sachkunde besitzen, 2. die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Aufbewahrung der Kernbrennstoffe getroffen ist, 3. die erforderliche Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen getroffen ist, 4. der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist. Die Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 AtG gelten gemäß § 6 Abs. 3 Satz 2 AtG für die Aufbewahrung bestrahlter Kernbrennstoffe in einem Standortzwischenlager innerhalb des abgeschlossenen Geländes eines Kernkraftwerks entsprechend. 4

Für die Erteilung der Aufbewahrungsgenehmigung ist gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 4 AtG das Bundesamt für Strahlenschutz zuständig. Dieses wurde durch Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz vom 9. Oktober 1989 (BGBl I S. 1830) als selbständige Bundesoberbehörde nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG errichtet. Davor lag die Zuständigkeit für die Genehmigungserteilung bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt. 5

Da es sich bei der Aufbewahrungsgenehmigung nach § 6 Abs. 1 AtG nicht um eine Anlagengenehmigung handelt, bedarf die Errichtung des Lagergebäudes des Standortzwischenlagers zudem der Baugenehmigung durch die zuständige Landesbehörde. 6

2. Mit Bescheid vom 12. Februar 2003 erteilte das Bundesamt für Strahlenschutz der E... GmbH die Genehmigung gemäß § 6 Abs. 1 und Abs. 3 AtG zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen aus dem Kernkraftwerk Grafenrheinfeld im Standortzwischenlager Grafenrheinfeld, das sich in etwa 70 m Entfernung von dem Reaktorgebäude auf dem Gelände des Kernkraftwerks befindet. Die Aufbewahrungszeit ist auf maximal 40 Jahre befristet. 7

Die hiergegen gerichtete Klage der Beschwerdeführerin wies der Verwaltungsgerichtshof ab. Gegen das Entsorgungskonzept des § 9a AtG und die in § 23 Abs. 1 Nr. 4 AtG getroffene Zuständigkeitsregelung bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Aufbewahrung der Kernbrennstoffe beim bestimmungsgemäßen Betrieb und bei Störfällen sei gewährleistet (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG), ebenso der gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG erforderliche Schutz vor Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter. Dies gelte insbesondere mit Blick auf die von der Beschwerdeführerin eingewandte Gefahr terroristischer Anschläge durch einen gezielten Flugzeugabsturz oder einen Angriff mit handgetragenen panzerbrechenden Waffen mit einem Hohlladungsgefechtsskopf. 8

Die Nichtzulassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin vor dem Bundesverwaltungsgericht blieb erfolglos. 9

3. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin gegen die gerichtlichen Entscheidungen und die ihnen zugrunde liegenden gesetzlichen Vorschriften. Sie rügt eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. 10

§ 23 Abs. 1 Nr. 4 AtG, der die Zuständigkeit für die Erteilung der Aufbewahrungsgenehmigung gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 AtG dem Bundesamt für Strahlenschutz zuweise, sei verfassungswidrig. Art. 87c GG stelle eine abschließende Spezialregelung dar, die in ihrem Anwendungsbereich Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verdränge. Abgesehen davon sei die dem Bundesamt für Strahlenschutz übertragene Aufgabe nicht nach Maßgabe des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zur zentralen Erledigung geeignet. 11

Das Konzept der dezentralen Zwischenlagerung durch die Betreiber der Kernkraftwerke werde der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht gerecht. Der Staat ziehe sich kontinuierlich aus seiner Verantwortung für die atomare Entsorgung zurück. Der verfassungsrechtlich gebotene Schutz Dritter vor Gesundheitsbeeinträchtigungen sei nicht gewährleistet. Da eine Lösung der Endlagerfrage nicht absehbar sei und es an einem umfassenden Entsorgungskonzept mangle, bestehe 12

zudem die Gefahr, dass die Standortzwischenlager faktisch zu Endlagern werden.

Die Gerichte hätten Bedeutung und Tragweite der Grundrechte der Beschwerdeführerin verkannt. Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter - insbesondere der gezielte terroristische Flugzeugabsturz - seien in zu weitgehendem Maße dem Restrisikobereich zugeordnet worden. Gleichzeitig sei der Verzicht auf Schutzvorkehrungen in Gestalt einer massiv gebauten Lagerhalle mit eigenständiger Schutzfunktion hingenommen und damit das Risiko der Freisetzung des Radioaktivitätspotentials erhöht worden. Dies sei mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar. Die Beschränkung der gerichtlichen Kontrollrechte und die Anerkennung eines exekutiven Funktionsvorbehalts auch bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Aufbewahrungsgenehmigung gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 AtG verletze die Beschwerdeführerin in ihrem Recht auf wirkungsvollen Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.

13

## II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Annahmenvoraussetzungen gemäß § 93a Abs. 2 BVerfGG (vgl. BVerfGE 90, 22 <24 ff.>) nicht vorliegen.

14

Der Verfassungsbeschwerde mit ihrem durch Auslegung ermittelten Inhalt (1.) kommt keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung im Sinne des § 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG zu (2.). Die Annahme ist auch nicht zur Durchsetzung der als verletzt bezeichneten (Grund-)Rechte der Beschwerdeführerin angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Verfassungsbeschwerde hat insgesamt keine Aussicht auf Erfolg, wobei es teilweise bereits an der Wahrung des Begründungserfordernisses nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG mangelt (3.).

15

1. Die Verfassungsbeschwerde greift ausdrücklich nur die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts an. Aus dem Beschwerdevorbringen ergibt sich allerdings, dass sich die Verfassungsbeschwerde mittelbar auch gegen die der Aufbewahrungsgenehmigung zugrunde liegenden Rechtsvorschriften - § 9a Abs. 2 Satz 3, § 6 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 und Abs. 2, § 23 Abs. 1 Nr. 4 AtG - richtet.

16

Denn die Beschwerdeführerin stützt ihre verfassungsrechtlichen Rügen maßgeblich (auch) darauf, dass das Konzept der dezentralen Zwischenlagerung als Pflicht der Betreiber der Kernkraftwerke sie in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verletze. Die Begründung der Zuständigkeit des Bundesamts für Strahlenschutz für die Erteilung der erforderlichen atomrechtlichen Aufbewahrungsgenehmigung hält die Beschwerdeführerin ebenfalls für verfassungswidrig.

17

2. Die so verstandene Verfassungsbeschwerde hat keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung im Sinne von § 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG. Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen sind in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinreichend geklärt.

18

Dies gilt zunächst für den Umfang des im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes des Einzelnen vor den Gefahren der Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken (vgl. insbesondere BVerfGE 49, 89 <140 ff.>). 19

Auch hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, dass der Bund gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG berechtigt ist, für Angelegenheiten auf dem Gebiet der Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken einschließlich der Beseitigung radioaktiver Stoffe selbständige Bundesoberbehörden durch Bundesgesetz zu errichten (vgl. BVerfGE 104, 238 <247>). Die sich aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ergebenden Vorgaben für die Errichtung selbständiger Bundesoberbehörden sind in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls hinreichend geklärt (vgl. BVerfGE 14, 197 <210 f.>; 110, 33 <49>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. Mai 2007 - 1 BvR 2036/05 -, NVwZ 2007, S. 942 <944>). 20

3. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der als verletzt bezeichneten (Grund-)Rechte der Beschwerdeführerin angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Soweit sich die Verfassungsbeschwerde mittelbar gegen § 9a Abs. 2 Satz 3, § 6 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 und Abs. 2, § 23 Abs. 1 Nr. 4 AtG richtet, hat sie in der Sache keine Aussicht auf Erfolg (a, b). Soweit sie die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts angreift, ist teilweise bereits das Begründungserfordernis nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG nicht gewahrt. Im Übrigen mangelt es an der Erfolgsaussicht in der Sache (c). 21

a) § 9a Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit § 6 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 und Abs. 2 AtG verstößt nicht gegen das Grundrecht der Beschwerdeführerin aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in seiner Funktion als subjektives Abwehrrecht oder gegen die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG herzuleitende Schutzpflicht des Staates. 22

aa) Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem grundlegenden Beschluss vom 8. August 1978 (BVerfGE 49, 89) entschieden, dass § 7 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren vom 23. Dezember 1959 (BGBl I S. 814) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 1976 (BGBl I S. 3053), soweit er die Genehmigung von Kernkraftwerken des Typs des so genannten Schnellen Brüters zuließ, mit dem Grundgesetz vereinbar war. In dieser Entscheidung wurden mit Blick auch auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für den Schutz des Einzelnen vor den Gefahren der friedlichen Nutzung der Kernenergie definiert (vgl. insbesondere BVerfGE 49, 89 <140 ff.>). 23

Demnach liegt eine Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in seiner Funktion als subjektives Abwehrrecht durch einen im Atomgesetz geregelten Genehmigungstatbestand nicht vor, wenn dessen Voraussetzungen inhaltlich so gefasst sind, dass es durch die Genehmigung und ihre Folgen nicht zu Grundrechtsverletzungen kommen 24

darf. Diese Anforderungen erfüllen aus verfassungsrechtlicher Sicht insbesondere Vorschriften, denen zufolge die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden getroffen sein muss (vgl. BVerfGE 49, 89 <140 f.>).

Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG herzuleitende Schutzpflicht des Gesetzgebers steht solchen Vorschriften grundsätzlich nicht entgegen, die insoweit ein Restrisiko in Kauf nehmen, als sie Genehmigungen auch dann zulassen, wenn sich nicht völlig ausschließen lässt, dass künftig durch das Gebrauchmachen von der Genehmigung ein Schaden auftreten wird. Vom Gesetzgeber im Hinblick auf seine Schutzpflicht eine Regelung zu fordern, die mit absoluter Sicherheit Grundrechtsgefährdungen ausschließt, die aus der Zulassung technischer Anlagen und ihrem Betrieb möglicherweise entstehen können, hieße die Grenzen menschlichen Erkenntnisvermögens verkennen und würde weithin jede staatliche Zulassung der Nutzung von Technik verbannen. Für die Gestaltung der Sozialordnung muss es insoweit mit Abschätzungen anhand praktischer Vernunft sein Bewenden haben (vgl. BVerfGE 49, 89 <141 ff.>).

25

bb) Gemessen an diesen Maßstäben begegnet das in § 9a Abs. 2 Satz 3, § 6 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 und Abs. 2 AtG geregelte Konzept der dezentralen Zwischenlagerung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

26

Die Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 Abs. 2 AtG stimmen im Wesentlichen mit den in § 7 Abs. 2 AtG geregelten Voraussetzungen für die atomrechtliche Anlagengenehmigung überein. Beide Vorschriften legen die Exekutive normativ auf den Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge fest (vgl. hierzu BVerfGE 49, 89 <138 f.>) und lassen die Genehmigungserteilung nur zu, wenn Gefahren und Risiken durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) beziehungsweise die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen (vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG) sowie durch Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 5 beziehungsweise § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG) nach dem Stand von Wissenschaft und Technik „praktisch ausgeschlossen“ erscheinen (vgl. zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG BVerwG, Urteil vom 22. Januar 1997

27

- BVerwG 11 C 7.95 -, NVwZ 1998, S. 623 <627>; zu § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG BVerwG, Urteil vom 19. Januar 1989 - BVerwG 7 C 31.87 -, NVwZ 1989, S. 864 <866>; zu § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG BVerwG, Beschluss vom 5. Januar 2005 - BVerwG 7 B 135.04 -, NVwZ 2005, S. 817 <818>; zu § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - BVerwG 7 C 39.07 -, juris). Ungewissheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft haben ihre Ursache in den Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens und sind als unentrinnbare und insofern sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen (vgl. BVerfGE 49, 89 <143>).

cc) Die von der Beschwerdeführerin erhobenen verfassungsrechtlichen Rügen greifen vor diesem Hintergrund nicht durch.

28

(1) Es ist verfassungsrechtlich im Hinblick auf das Grundrecht Drittbetroffener aus

29

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht zu beanstanden, dass § 9a Abs. 2 Satz 3 AtG die Errichtung und den Betrieb von Standortzwischenlagern in die Pflicht der Betreiber der Kernkraftwerke stellt.

(a) Nach dem oben Ausgeführten stellen die in § 6 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 AtG normierten Genehmigungsvoraussetzungen in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG genügenden Art und Weise sicher, dass es durch die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen in Standortzwischenlagern nicht zur Beeinträchtigung von Grundrechten Dritter kommt. Ein darüber hinausgehender grundrechtlich verbürgter Anspruch auf eine Zwischenlagerung in staatlicher „Erfüllungsverantwortung“ (vgl. dazu Huber, Entsorgung als Staatsaufgabe und Betreiberpflicht, in: Ossenbühl, Deutscher Atomrechtstag 2000, S. 149 <150>) steht der Beschwerdeführerin nicht zu.

30

Es kann schon grundsätzlich nicht davon ausgegangen werden, dass die genehmigungsbedürftige standortnahe Zwischenlagerung durch die Betreiber der Kernkraftwerke unter staatlicher Atomaufsicht mit größeren Risiken und Gefahren für die Grundrechte Drittbetroffener verbunden wäre als eine staatliche Verwahrung (vgl. § 5 Abs. 5 AtG) oder eine Lagerung in Landessammelstellen (vgl. § 9a Abs. 3 Satz 1, § 9c AtG). Ein über den „praktischen Ausschluss“ von Grundrechtsbeeinträchtigungen im oben beschriebenen Sinne hinausgehender Schutzstandard erscheint auch durch staatliche Stellen, die die gleichen technischen Problemstellungen zu bewältigen hätten, wie die Betreiber der Kernkraftwerke, nicht gewährleistetbar.

31

(b) Dem kann die Beschwerdeführerin auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, das Konzept der standortnahen Zwischenlagerung durch die Betreiber der Kernkraftwerke bedeute einen Verzicht auf gleichmäßigen und durchgängig bestmöglichen Grundrechtsschutz. Zwar können bei der Errichtung von Standortzwischenlagern unterschiedliche Schutzkonzepte zum Einsatz kommen. Dies begegnet allerdings keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gibt nicht vor, durch welche technischen Vorrichtungen und Sicherheitsmaßnahmen das Schutzniveau des „praktischen Ausschlusses“ von Grundrechtsbeeinträchtigungen zu gewährleisten ist.

32

(2) Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist nicht deswegen verletzt, weil das bis zum Inkrafttreten der Atomgesetznovelle 2002 geltende Entsorgungskonzept ein höheres Schutzniveau garantiert hätte, das durch den Übergang zur dezentralen Zwischenlagerung durch die Betreiber der Kernkraftwerke in verfassungswidriger Weise reduziert worden wäre (so aber Degenhart, DVBl 2006, S. 1125 <1129>).

33

Auch die bis zum Inkrafttreten der Atomgesetznovelle 2002 gültige Rechtslage sah nicht das von der Beschwerdeführerin favorisierte Modell einer Zwischenlagerung bestrahlter Kernbrennstoffe aus Kernkraftwerken in Landessammelstellen (vgl. § 9a Abs. 3 Satz 1, § 9c AtG) oder staatlichen Verwahrstellen (vgl. § 5 Abs. 5 AtG) vor. § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG regelt seit seiner Einfügung in das Atomgesetz durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 30. August 1976 (BGBl I S.

34

2573), dass der Bund Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle und die Länder Landessammelstellen für die Zwischenlagerung der in ihrem Gebiet angefallenen radioaktiven Abfälle einzurichten haben. Für radioaktive Abfälle aus Kernkraftwerken bestimmten § 82 Abs. 2, § 86 der Strahlenschutzverordnung vom 13. Oktober 1976 in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1989 (BGBl I S. 1321 <1346 f.>; heute: § 76 Abs. 5, § 78 der Strahlenschutzverordnung vom 20. Juli 2001, BGBl I S. 1714 <1746 f.>) auf der Grundlage von § 9a Abs. 2 Satz 2, § 12 Abs. 1 Nr. 8 AtG allerdings, dass diese an Landessammelstellen nur dann abgeliefert werden dürfen, wenn die zuständige Behörde dies zugelassen hat. Anderenfalls waren die Betreiber der Kernkraftwerke zur privaten Zwischenlagerung bis zur Ablieferung an ein Bundesendlager verpflichtet. Dies geschah in den zentralen Zwischenlagern an den Standorten Ahaus und Gorleben, die ihrerseits von privatrechtlich organisierten Gesellschaften mit beschränkter Haftung betrieben werden. Abgesehen davon ist nach dem oben Ausgeführten nicht von einem erhöhten Gefährdungspotential „privater Zwischenlager“ im Vergleich zu einer Lagerung in staatlicher „Erfüllungsverantwortung“ auszugehen.

(3) Die maßgebliche Neuerung der Atomgesetznovelle 2002 in Bezug auf die Entsorgungsfrage ist daher nicht in der „Privatisierung der Zwischenlagerung“, sondern im Übergang vom Konzept der zentralen zum Konzept der dezentralen Zwischenlagerung und dem Verbot der Wiederaufarbeitung (direkte Endlagerung) mit dem Ziel der Verringerung der Anzahl von Transporten bestrahlter Brennelemente (vgl. BT-Drucks 14/6890, S. 17) zu sehen. Auch hieraus resultiert keine verfassungswidrige Reduzierung des Grundrechtsschutzes Dritter. Zwar führt die dezentrale Zwischenlagerung zu einer Erhöhung der Anzahl der Zwischenlagerstandorte und damit zu einer „Vervielfältigung der Risikoquellen“ (so Degenhart, DVBl 2006, S. 1125 <1128>). Ist nach dem oben Ausgeführten jedoch das von einem Standortzwischenlager für den Einzelnen ausgehende (Rest-)Risiko von Verfassungen wegen als sozialadäquat hinzunehmen, können diese für sich betrachtet jeweils hinzunehmenden und unabhängig voneinander bestehenden Individualrisiken nicht im Wege einer Gesamtbetrachtung zu einem mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbaren Kollektivrisiko „addiert“ werden. Abzustellen ist vielmehr auf das Individualrisiko des Einzelnen, das durch die Zahl der von diesem Risiko betroffenen Personen weder erhöht noch vermindert wird (vgl. hierzu in anderem Zusammenhang BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - BVerwG 7 C 39.07 -, juris).

35

(4) Die Vorschriften über die standortnahe Zwischenlagerung verstoßen auch nicht deswegen gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, weil sie nicht hinreichend in ein umfassendes Endlagerungskonzept eingebettet wären und eine Endlagerungsmöglichkeit derzeit noch nicht sichergestellt ist. Damit wirft die Beschwerdeführerin in der Sache die Frage auf, ob die Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität trotz der fortbestehenden Schwierigkeiten bei der Lösung der Endlagerungsfrage - sei es auch „nur“ für die Dauer der Restlaufzeiten der in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke - noch verantwortet werden kann.

36

Diese Frage zu beantworten obliegt indessen nicht dem Bundesverfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits entschieden, dass die Verfassung selbst die „Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken“ durch die mit Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1959 (BGBl I S. 813) in das Grundgesetz eingefügte Kompetenzvorschrift des damaligen Art. 74 Nr. 11a GG im Grundsatz als zulässig gebilligt hat und dass zur Grundsatzentscheidung für oder gegen die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken allein der Gesetzgeber berufen ist (vgl. BVerfGE 53, 30 <56 f.>; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. Januar 1997 - BVerwG 11 C 7.95 -, NVwZ 1998, S. 623 <627 f.>). Hieran hat der Verfassungsgesetzgeber, der durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) die Materie des Kernenergierechts als solche unverändert in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG) verlagert hat, bislang festgehalten.

b) Die Zuständigkeitsvorschrift des § 23 Abs. 1 Nr. 4 AtG verstößt - soweit sie im vorliegenden Verfahren zur verfassungsrechtlichen Überprüfung steht (aa) - nicht gegen Verfassungsrecht. Art. 87c GG stellt keine die Bundeskompetenz gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verdrängende abschließende Spezialregelung dar (bb). Die Vorgaben des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG sind im Hinblick auf die Zuständigkeit des Bundesamts für Strahlenschutz für die Erteilung der für den Betrieb eines Standortzwischenlagers gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 AtG erforderlichen Aufbewahrungsgenehmigung gewahrt (cc).

aa) Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist die Zuständigkeitsvorschrift des § 23 Abs. 1 Nr. 4 AtG verfassungswidrig, weil Art. 87c GG in seinem Anwendungsbereich Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verdränge und zudem die übertragene Aufgabe aufgrund ihres Standortbezuges zur zentralen Erledigung durch eine Bundesoberbehörde ungeeignet sei.

Weitere verfassungsrechtliche Rügen hat die Beschwerdeführerin nicht vorgebracht. Die Verfassungsbeschwerde gibt daher keinen Anlass, zu prüfen, ob auch die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens für Standortzwischenlager sowie die Regelungen über die Behördenzuständigkeiten im Übrigen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob die Parallelität von Baugenehmigungsverfahren und atomrechtlichem Verfahren mit Blick auf den Schutz der (Grund-)Rechte Drittbetroffener sowie die Vorgaben der Art. 83 ff. GG mit der Verfassung in Einklang steht.

bb) Dem Bund steht für die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken einschließlich der Beseitigung radioaktiver Stoffe die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG zu. Er ist deshalb gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG berechtigt, für diese Angelegenheiten selbständige Bundesoberbehörden zu errichten (vgl. BVerfGE 104, 238 <247> zum damaligen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11a GG).

Entgegen einer in der rechtswissenschaftlichen Literatur vertretenen Auffassung

(vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87c Rn. 6 <November 1962>; Dittmann, Die Bundesverwaltung, 1983, S. 252; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 87c Rn. 20; Burgi/Schuppert, Überführung der Atomaufsicht in Bundeseigenverwaltung?, 2005, S. 16 ff.) stellt Art. 87c GG keine abschließende Spezialregelung dar, die in ihrem Anwendungsbereich Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verdrängen und die Errichtung von Bundesoberbehörden sowie die Übertragung von Aufgaben auf bestehende Bundesoberbehörden auf dem Gebiet des Atomrechts ausschließen würde (so auch Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 87c Rn. 1; Zieger/Bischof in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 87c Rn. 25 <Dezember 1989>; Horn, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 87c Rn. 56; Uerpmann, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 3, 4./5. Aufl. 2003, Art. 87c Rn. 9; Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 87c Rn. 2a; Heitsch, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 318 f.).

Aus Wortlaut und Regelungsgehalt des Art. 87c GG ergeben sich hierfür keine Anhaltspunkte. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG stellt eine Kompetenznorm dar, auf deren Grundlage der Bund durch Errichtung einer Bundesoberbehörde, der er bestimmte Aufgaben zuweist, die Verwaltungszuständigkeit an sich ziehen und gleichzeitig die Verwaltungshoheit der Länder beenden kann (vgl. BVerfGE 14, 197 <210>; 104, 238 <247>). Demgegenüber definiert Art. 87c GG, indem er dem Bund die Option zur Einführung der Bundesauftragsverwaltung einräumt, in der Sache lediglich die Einwirkungsbefugnisse des Bundes auf den jedenfalls in der (Wahrnehmungs-)Kompetenz der Länder verbleibenden Gesetzesvollzug (vgl. Horn, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 87c Rn. 3, 56). Denn die Bundesauftragsverwaltung stellt ebenso wie die Landeseigenverwaltung eine Form der Landesverwaltung und Ausübung von Landesstaatsgewalt durch Landesbehörden dar. Nur die Einwirkungsmöglichkeiten, die dem Bund nach Art. 85 GG im Rahmen der Auftragsverwaltung zur Verfügung stehen, reichen weiter als im Fall der landeseigenen Ausführung von Bundesgesetzen (vgl. BVerfGE 81, 310 <331>; 104, 249 <264>). Angesichts des in diesem Sinne unterschiedlichen Regelungsgehalts von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG einerseits und Art. 87c GG andererseits kann - ohne ausdrückliche diesbezügliche Regelung - nicht davon ausgegangen werden, dass Art. 87c GG in seinem Anwendungsbereich einen Rückgriff auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ausschließt.

Für die Anwendbarkeit von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG neben Art. 87c GG spricht auch die Entstehungsgeschichte des Art. 87c GG. Art. 87c GG wurde durch Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 23. Dezember 1959 (BGBl I S. 813) in das Grundgesetz eingefügt. Das ebenfalls vom 23. Dezember 1959 datierende Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (BGBl I S. 814; Atomgesetz) sah in § 23 die Zuständigkeit der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt für die staatliche Verwahrung von Kernbrennstoffen, für die Genehmigung der Beförderung von Kernbrennstoffen, für die Genehmigung der Aufbewahrung von Kernbrennstoffen außerhalb der staatlichen Verwahrung sowie für den Widerruf dieser Genehmigungen vor. Beide Gesetzesentwürfe (Entwurf eines

43

44

Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 28. November 1957 <BTDrucks 3/30>; Entwurf eines Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren vom 17. Dezember 1958 <BTDrucks 3/759>) wurden in der 92. Sitzung des 3. Deutschen Bundestags am 3. Dezember 1959 nach zweiter und dritter Beratung angenommen (vgl. Deutscher Bundestag, 92. Sitzung, stenographische Berichte, S. 5036 ff.). Hätte der (Verfassungs-)Gesetzgeber beabsichtigt, Art. 87c GG als abschließende Sonderregelung für den Vollzug des Kernenergierechts zu konzipieren, wäre nicht erklärlich, wieso er „gleichzeitig“ eine einfachgesetzliche Zuständigkeitsregelung getroffen hat, die zu einem verfassungsrechtlichen Ausschließlichkeitsanspruch des Art. 87c GG in Widerspruch stünde.

Dieser Deutung der Entstehungsgeschichte steht auch nicht die von der Gegenfassung (vgl. Burgi/Schuppert, Überführung der Atomaufsicht in Bundeseigenverwaltung?, 2005, S. 22) in Bezug genommene Passage der Begründung zum Entwurf eines Atomgesetzes vom 17. Dezember 1958 entgegen, der zufolge die bundeseigene Verwaltung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG für den Vollzug des Atomgesetzes ungeeignet sei (vgl. BTDrucks 3/759, S. 34). Die zitierte Passage ist Teil der Begründung zu § 24 des Gesetzesentwurfs, der „die wichtigsten Verwaltungsaufgaben auf die Länder als Bundesauftragsverwaltung“ überträgt (vgl. BTDrucks 3/759, S. 34). Nur auf diese „wichtigsten Verwaltungsaufgaben“ können sich dann aber auch die nachfolgenden Ausführungen, die die Entscheidung für die Bundesauftragsverwaltung als Grundmodell des Vollzugs des Atomgesetzes begründen, beziehen.

45

cc) § 23 Abs. 1 Nr. 4 AtG genügt - soweit er vorliegend zur verfassungsrechtlichen Überprüfung steht (vgl. hierzu oben aa) - auch den Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.

46

(1) Aus dem Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde und einem Vergleich der Vorschrift mit Art. 87 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 1 GG ergibt sich, dass eine solche Behörde nur für Aufgaben errichtet werden darf, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme der Länder - außer für reine Amtshilfe - wahrgenommen werden können. Damit zieht Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG der Begründung einer Verwaltungszuständigkeit auch insofern eine Grenze, als nur bestimmte Sachaufgaben zur zentralen Erledigung geeignet sind. Dies ist bei Aufgaben, die eines Verwaltungsunterbaus bedürfen, der die Verwaltungszuständigkeit der Länder in erheblichem Umfang verdrängt, nicht der Fall (vgl. BVerfGE 14, 197 <210 f.>; 110, 33 <49>). Kooperationen mit anderen Bundesbehörden (vgl. BVerfGE 14, 197 <211>) oder Landesbehörden sind dagegen auch in diesem Bereich nicht ausgeschlossen, sondern anhand der allgemeinen Regeln zu beurteilen (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. Mai 2007 - 1 BvR 2036/05 -, NVwZ 2007, S. 942 <944>; Burgi, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 87 Abs. 3 Rn. 103; Lerche, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 Rn. 187 <Dezember 1992>).

47

Insbesondere gebietet das Rechtsstaatsprinzip eine hinreichend klare und in sich

48

widerspruchsfreie Bestimmung der Verwaltungszuständigkeit. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Kompetenzverteilung nach Art. 30 und Art. 83 ff. GG, die eine wichtige Ausformung des bundesstaatlichen Prinzips und zugleich ein Element zusätzlicher Gewaltenteilung ist (vgl. BVerfGE 108, 169 <181 ff.>). Eine Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern ist verfassungsrechtlich unzulässig (vgl. BVerfGE 104, 249 <266 f.>).

Durch die Errichtung der Bundesoberbehörde und die Aufgabenzuweisung darf keine verfassungsrechtlich unzulässige Mischverwaltung begründet werden. Für die rechtliche Beurteilung eines Zusammenwirkens von Bundes- und Landesbehörden kommt es darauf an, ob ihr zwingende Kompetenz- oder Organisationsnormen oder sonstige Vorschriften entgegenstehen. Nach den Bestimmungen in Art. 83 ff. GG sind die Verwaltung des Bundes und die Verwaltungen der Länder zwar grundsätzlich organisatorisch und funktionell voneinander getrennt. Die genannten Regelungen lassen jedoch auch erkennen, dass die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern nicht starr voneinander geschieden sind. Ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung ist in vielfältiger Form vorgesehen (vgl. BVerfGE 63, 1 <38 ff.>; 108, 169 <182>). Allerdings ist von den zuständigen Organen bei der organisatorischen Ausgestaltung zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz bestimmte Arten der Verwaltung normiert (vgl. BVerfGE 63, 1 <38 ff.>). Weisungs- und Mitentscheidungsbefugnisse, die von den im Grundgesetz für den jeweiligen Sachbereich vorgegebenen Verwaltungstypen abweichen, sind daher unzulässig (vgl. BVerfGE 11, 105 <124>; 32, 145 <156>; 39, 96 <120>). Innerhalb dieses Rahmens ist eine zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Verwaltung zulässig (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04 u. a. -, NVwZ 2008, S. 183 <186>; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. Mai 2007 - 1 BvR 2036/05 -, NVwZ 2007, S. 942 <944>).

49

(2) Die Aufgabenverteilung nach § 23 Abs. 1 Nr. 4, § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG weist den Landesbehörden im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der Aufbewahrungsgenehmigung nach § 6 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 AtG weder die Rolle einer faktischen - weil weisungsabhängigen - Unterbehörde zu, noch stellt sie die Selbständigkeit der Aufgabenerfüllung durch das Bundesamt für Strahlenschutz in Frage (vgl. zu diesen Kriterien BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. Mai 2007 - 1 BvR 2036/05 -, NVwZ 2007, S. 942 <944>). Mitentscheidungsbefugnisse zwischen dem Bundesamt für Strahlenschutz und den Landesbehörden werden nicht begründet.

50

Das Bundesamt für Strahlenschutz ist gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 4 AtG ausschließlich für die Erteilung der Genehmigung gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 AtG zuständig, während für die Aufsicht über die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 AtG die Landesbehörden zuständig sind. Diese ihm obliegende Aufgabe kann das Bundesamt für Strahlenschutz bewältigen, ohne über einen eigenen Behördenunterbau zu verfügen und ohne die Landesbehörden über eine verfassungsrechtlich zulässige Zusammenarbeit hinaus in Anspruch zu neh-

51

men.

Die Anzahl der Genehmigungsverfahren für Standortzwischenlager, die mit Blick auf ihren räumlich-funktionalen Zusammenhang mit den Kernkraftwerken und das von diesen ausgehende nuklearspezifische Gefährdungspotential einen besonderen Standortbezug aufweisen, war beziehungsweise ist zudem begrenzt. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass das Bundesamt für Strahlenschutz in der Lage ist, sich ohne unververtretbaren (personellen) Aufwand und in verfassungsrechtlich zulässiger Zusammenarbeit mit den Landesbehörden ausreichend über die Standortgegebenheiten zu informieren. 52

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es bei der Prüfung der in § 6 Abs. 2 AtG geregelten Voraussetzungen für eine atomrechtliche Aufbewahrungsgenehmigung maßgeblich auch auf die speziell die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen - insbesondere Fragen der Sicherheit der Lagerbehälter etc. - betreffende naturwissenschaftliche Sachkunde ankommt. Bereits der Gesetzgeber des Jahres 1959 erachtete die Physikalisch-Technische Bundesanstalt als Genehmigungsbehörde offenbar für besonders geeignet (vgl. BTDrucks 3/759, S. 33). Dies gilt nach der gesetzlichen Konzeption umso mehr für das Bundesamt für Strahlenschutz, in dessen Zuständigkeitsbereich die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet des Strahlenschutzes, der kerntechnischen Sicherheit und der Entsorgung radioaktiver Abfälle gebündelt werden sollten (vgl. § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz vom 9. Oktober 1989 <BGBl I S. 1830> sowie BRDrucks 613/88, S. 1). 53

Es ist nach alledem verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Zuständigkeit für die Erteilung der atomrechtlichen Aufbewahrungsgenehmigung in § 23 Abs. 1 Nr. 4 AtG dem Bundesamt für Strahlenschutz übertragen hat. 54

c) Die Verfassungsbeschwerde hat auch keine Aussicht auf Erfolg, soweit die Beschwerdeführerin sich mit den Rügen einer Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts wendet. Teilweise ist insoweit bereits das Begründungserfordernis nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG nicht gewahrt. 55

aa) Eine Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist nicht festzustellen. 56

(1) Dies gilt zunächst, soweit die Beschwerdeführerin den Einsatz diversitärer Sicherheitssysteme - insbesondere eine massiver gebaute Lagerhalle mit eigenständiger Schutzfunktion - fordert. 57

(a) Nach dem oben Ausgeführten wird der aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG herzuleitenden Schutzpflicht des Staates in Bezug auf Standortzwischenlager dadurch Genüge getan, dass § 6 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 AtG die Erteilung der für die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen erforderlichen atomrechtlichen Genehmigung davon abhängig macht, dass Gefahren und Risiken durch die Aufbewahrung der Kernbrennstoffe (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG) sowie durch Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter 58

(§ 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG) praktisch ausgeschlossen sind. Der gleiche verfassungsrechtliche Maßstab gilt auch für die Auslegung und Anwendung der genannten Vorschriften durch Behörden und Gerichte. Ein darüber hinausgehender grundrechtlich verbürgter Anspruch auf Restrisikominimierung steht der Beschwerdeführerin nicht zu. Die diesbezüglichen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in dem angegriffenen Beschluss vom 24. August 2006 (vgl. S. 8 des Entscheidungsumdrucks) sind daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. hierzu zuletzt auch BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - BVerwG 7 C 39.07 -, juris).

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gebietet es nicht, bei der Konzeption von Standortzwischenlagern sämtliche in Betracht kommenden Sicherheitssysteme zu kombinieren. Allein entscheidend ist vielmehr, ob aufgrund der tatsächlich vorhandenen Schutzvorkehrungen die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden (vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG) und der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter (vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG) gewährleistet sind. Ist der Eintritt von Schäden an Rechtsgütern Dritter schon aufgrund der Konstruktion der Lagerbehälter „praktisch ausgeschlossen“, bedarf es von Verfassung wegen daher nicht der weiteren Absicherung durch eine massiv gebaute Lagerhalle, die zusätzlichen Schutz vor nach außen dringender Strahlung und vor mechanischen Einwirkungen von außen bieten könnte.

59

(b) Dass Letzteres vorliegend nicht der Fall wäre, hat die Beschwerdeführerin nicht in einer den Begründungsanforderungen nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG genügenden Art und Weise dargelegt.

60

(aa) Eine Verfassungsbeschwerde ist innerhalb der einmonatigen Frist des § 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG nicht nur einzulegen, sondern auch in einer den Anforderungen nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG genügenden Weise zu begründen. Dazu gehört, dass das angeblich verletzte Recht bezeichnet und der seine Verletzung enthaltende Vorgang substantiiert und schlüssig dargelegt wird (vgl. BVerfGE 81, 208 <214>; stRspr). Das Bundesverfassungsgericht soll durch die Begründung in die Lage versetzt werden, den angegriffenen Hoheitsakt ohne eigene weitere Nachforschungen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung zu unterziehen (vgl. etwa BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Dezember 2006 - 1 BvR 1930/05 -, juris). Je nach Angriffsgegenstand kann dies erfordern, neben den angegriffenen Entscheidungen auch andere relevante Entscheidungsgrundlagen, beispielsweise vorangegangene Gerichtsentscheidungen oder Sachverständigen-gutachten, vorzulegen (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 10. Mai 1999 - 2 BvR 2259/97 -, juris; Magen, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 92 Rn. 39). Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen gerichtliche Entscheidungen, erfordert die substantiierte Darlegung einer Grundrechtsverletzung zudem eine argumentative Auseinandersetzung mit den Gründen der angegriffenen Entscheidungen (vgl. BVerfGE 85, 36 <52>; 101, 331 <345>; 105, 252 <264>; BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom 14. September 2001 - 2 BvR 1275/01 -, juris). Stützt sich eine Entscheidung auf mehrere selbst-

61

ständig tragende Begründungen, muss sich der Beschwerdeführer mit jeder dieser Begründungen auseinandersetzen (vgl. BVerfGE 105, 252 <264>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23. Juli 1998 - 1 BvR 2470/94 -, NVwZ 1999, S. 638 <639>).

(bb) Diesen Anforderungen genügt das Beschwerdevorbringen nicht. In Zusammenhang mit ihrer Forderung nach dem Einsatz diversitärer Schutzvorkehrungen nimmt die Beschwerdeführerin ausschließlich auf die vom Verwaltungsgerichtshof getroffene Feststellung Bezug, dass bei denkbar ungünstigen meteorologischen Verhältnissen im Falle des Beschusses der Lagerbehälter mit handgetragenen panzerbrechenden Waffen bei einer Integrationszeit von sieben Tagen mit einer Belastung von 112 Millisievert am Anwesen der Beschwerdeführerin zu rechnen sein könnte. Dabei geht der Verwaltungsgerichtshof davon aus, dass als Orientierungsmaßstab für die Konkretisierung des erforderlichen Schutzes von Leben und Gesundheit der in Nr. 4.4.4 der „Radiologischen Grundlagen für Entscheidungen über Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung bei unfallbedingten Freisetzen von Radionukliden“ vorgesehene Eingreifrichtwert für die Evakuierung von Personen (100 Millisievert bei einer Integrationszeit von sieben Tagen) herangezogen werden könne. Die Einschätzung des Bundesamts für Strahlenschutz, die Überschreitung dieses Orientierungswerts sei praktisch ausgeschlossen, lässt der Verwaltungsgerichtshof aufgrund der extremen Unwahrscheinlichkeit des Eintritts der schlimmstmöglichen radiologischen Folgen unbeanstandet (vgl. S. 42 f. des Entscheidungsumdrucks). Mit der diesbezüglichen Argumentation des Verwaltungsgerichtshofs in der angegriffenen Entscheidung setzt sich die Beschwerdebeurteilung weder in einfachrechtlicher noch in verfassungsrechtlicher Hinsicht auseinander. Zudem hat die Beschwerdeführerin die Gutachten der G... mbH vom Dezember 2002 und Oktober 2003 sowie die Schriftsätze des Bundesamts für Strahlenschutz, auf die der Verwaltungsgerichtshof Bezug nimmt, nicht vorgelegt oder dargetan, weshalb ihr eine Vorlage nicht möglich wäre. Eine Grundrechtsverletzung erscheint daher nicht mit hinreichender Deutlichkeit als möglich.

62

(2) Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs verletzt die Beschwerdeführerin auch nicht dadurch in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, dass der Verwaltungsgerichtshof annimmt, das Bundesamt für Strahlenschutz habe das Risiko eines gezielten Flugzeugabsturzes dem Restrisikobereich zugeordnet (vgl. S. 28 f. des Entscheidungsumdrucks) und dass er diese Zuordnung als frei von Ermittlungs- und Bewertungsfehlern unbeanstandet lässt (vgl. S. 29 ff. des Entscheidungsumdrucks).

63

Denn jedenfalls würde das angegriffene Urteil auf einem diesbezüglichen Verfassungsverstoß nicht beruhen. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Klageabweisung nämlich auf zwei jeweils selbständig tragende Begründungen gestützt. Selbst wenn der unwahrscheinliche Fall eines terroristischen Absturzes einer Verkehrsmaschine oder eines schnellen Militärflugzeugs eintreten sollte, wäre nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs nicht von einer Verletzung der Rechte der Beschwerdeführerin auszugehen. Das Bundesamt für Strahlenschutz habe von Rechts wegen davon aus-

64

gehen dürfen, dass der in Nr. 4.4.4 der vorgenannten Radiologischen Grundlagen vorgesehene Eingreifrichtwert für die Evakuierung von Personen von 100 Millisievert bei einem Integrationszeitraum von sieben Tagen auch im Falle des gezielten terroristischen Flugzeugabsturzes nicht erreicht werde (vgl. S. 32 ff. des Entscheidungsumdrucks). Diese Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs hat die Beschwerdeführerin nicht durch substantiierte verfassungsrechtliche Einwände in Zweifel gezogen. Einen grundrechtlich verbürgten Anspruch auf Restrisikominimierung kann sie - wie bereits ausgeführt - aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht herleiten.

bb) Eine Verletzung ihres Rechts auf effektiven Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG hat die Beschwerdeführerin nicht hinreichend substantiiert gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG dargelegt. 65

(1) Dies gilt zunächst für die Rüge der Beschwerdeführerin, die Ausgangsgerichte seien in verfassungswidriger Weise von einem exekutiven Funktionsvorbehalt und einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolldichte im Atomrecht ausgegangen. 66

Das Bundesverwaltungsgericht geht in gefestigter Rechtsprechung davon aus, dass sich aus der Normstruktur des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG beziehungsweise des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG ergebe, dass die Exekutive für die Risikoermittlung und Risikobewertung allein verantwortlich sei (vgl. zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG BVerwG, Urteil vom 14. Januar 1998 - BVerwG 11 C 11.96 -, NVwZ 1998, S. 628 <629>; zu § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG BVerwG, Urteil vom 19. Januar 1989 - BVerwG 7 C 31.87 -, NVwZ 1989, S. 864 <866>). Die Gerichte seien daher darauf beschränkt, zu überprüfen, ob die der behördlichen Beurteilung zugrunde liegende Risikoermittlung und Risikobewertung auf einer ausreichenden Datenbasis beruhe und dem Stand von Wissenschaft und Technik im Zeitpunkt der Behördenentscheidung Rechnung trage, die Behörde also im Hinblick auf die Ergebnisse des von ihr durchgeführten Genehmigungsverfahrens „diese Überzeugung von Rechts wegen haben durfte“ (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 1987 - BVerwG 7 C 4.85 -, NVwZ 1988, S. 536 <537>). Diese Rechtsprechung übertragen der Verwaltungsgerichtshof (vgl. S. 23 des Entscheidungsumdrucks) und das Bundesverwaltungsgericht (vgl. S. 9 des Entscheidungsumdrucks) in den angegriffenen Entscheidungen auf die atomrechtliche Aufbewahrungsgenehmigung gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 1 AtG (vgl. zuletzt auch BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - BVerwG 7 C 39.07 -, juris). 67

Das Beschwerdevorbringen beschränkt sich im Kern auf den Hinweis, die bei der Prüfung der erforderlichen Schadensvorsorge gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG sowie des erforderlichen Schutzes im Sinne von § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG zu entscheidenden Fragen - etwa Fragen der Wandstärke sowie der Risikofeststellung und Risikobewertung bei gezielten Flugzeugabstürzen - seien nicht derart komplex, dass sie eine Einschränkung der gerichtlichen Kontrolldichte verfassungsrechtlich rechtfertigen könnten. Mit der Herleitung eines auch gegenüber den Verwaltungsgerichten bestehenden Funktionsvorbehalts der Exekutive aus der Normstruktur des § 7 Abs. 2 AtG beziehungsweise des § 6 Abs. 2 AtG setzt sich die Beschwerdeführerin argumentativ nicht aus- 68

einander. Vielmehr erkennt sie „Bereiche eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle“ im Atomrecht - insbesondere in Bezug auf Anlagengenehmigungen gemäß § 7 AtG - im Grundsatz ausdrücklich an und stellt die diesbezügliche bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht grundsätzlich, sondern nur in ihrer (uningeschränkten) Übertragbarkeit auf den Ausgangssachverhalt in Frage. Die Beschwerdebegründung zeigt zudem nicht nachvollziehbar und unter Vorlage der für eine verfassungsrechtliche Überprüfung erforderlichen Unterlagen auf, welche entscheidungserheblichen Fragen im Ausgangsverfahren strittig gewesen und von den Fachgerichten trotz mangelnder Komplexität des technisch-naturwissenschaftlichen Streitstoffes unter verfassungswidriger Beschränkung der gerichtlichen Kontrolldichte einem exekutiven Funktionsvorbehalt zugeordnet worden wären.

(2) Auch die Rüge einer ungenügenden gerichtlichen Sachverhaltsaufklärung aufgrund der Ablehnung der Anträge der Beschwerdeführerin auf Aktenvorlage lässt sich schon mangels hinreichend substantiierten Sachvortrages nicht beurteilen. Die Beschwerdeführerin hat insbesondere die Schriftsätze, auf die sich die in der mündlichen Verhandlung gestellten Anträge auf Aktenvorlage beziehungsweise Beziehung weiterer Unterlagen beziehen, nicht vorgelegt. Es bleibt daher unklar, welchen Inhalt die im Ausgangsverfahren gestellten Anträge im Einzelnen gehabt haben. Da die Beschwerdeführerin auch keine Schriftsätze oder Gutachten des Bundesamts für Strahlenschutz aus dem Ausgangsverfahren vorgelegt hat, ist auch nicht ersichtlich, auf welcher Entscheidungsgrundlage das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs ergangen ist. Mit den Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs zur mangelnden Gebotenheit einer weiteren Sachaufklärung (vgl. S. 44 ff. des Entscheidungsumdrucks) und mit der Begründung seiner die Anträge der Beschwerdeführerin ablehnenden Beschlüsse in der mündlichen Verhandlung setzt sich die Beschwerdeführerin nicht hinreichend auseinander.

69

(3) Auch das weitere Vorbringen der Beschwerdeführerin zeigt die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung nicht nachvollziehbar auf.

70

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Ablehnung ihres Beweisantrages hinsichtlich der Folgen eines gezielten Flugzeugabsturzes würden in grundsätzlicher Weise die Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG an die gerichtliche Sachaufklärung verkennen, mangelt es an einer hinreichenden Auseinandersetzung mit den diesbezüglichen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. S. 18 f. des Entscheidungsumdrucks) und an der Vorlage der im Ausgangsverfahren entscheidungserheblichen Unterlagen. Ohne deren Kenntnis kann insbesondere nicht überprüft werden, ob - wie das Bundesverwaltungsgericht ausführt - der Verwaltungsgerichtshof die Annahme des Bundesamts für Strahlenschutz, eine Verletzung der Beschwerdeführerin in ihren Rechten infolge eines gezielten Flugzeugabsturzes sei praktisch ausgeschlossen, für nicht widerlegbar halten durfte.

71

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgese-

72

hen.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

73

Papier

Bryde

Schluckebier

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom  
12. November 2008 - 1 BvR 2456/06**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12. November 2008 - 1 BvR 2456/06 - Rn. (1 - 73), [http://www.bverfg.de/e/rk20081112\\_1bvr245606.html](http://www.bverfg.de/e/rk20081112_1bvr245606.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2008:rk20081112.1bvr245606