

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BVR 1178/07 -

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn T...,

- Bevollmächtigte:

I. unmittelbar gegen

a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. März 2007 - BVerwG 7 B 74.06 - ,

b) das Urteil des Niedersächsischen Obergerichtes vom 8. März 2006 - 7 KS 128/02 - ,

II. mittelbar gegen

§ 9a Abs. 3 Satz 1, § 9b Abs. 4 Satz 1 i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 5, § 9b Abs. 4 Satz 2 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 22. April 2002 (BGBl I S. 1351)

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 Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 10. November 2009 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft den Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung und den Betrieb des Bergwerks Konrad in Salzgitter als Anlage zur Endlagerung fester oder verfestigter radioaktiver Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung. Der Beschwerdeführer ist Eigentümer eines in der Nähe der Schachanlage gelegenen landwirtschaftlichen Anwesens. Er ist der Auffassung, sowohl die Rechtsgrundlagen des Planfeststellungsbeschlusses als auch die im Ausgangsverfahren ergangenen Entscheidungen des Obergerichtes und des Bundesverwaltungsgerichts verstießen gegen Verfassungsrecht.

1

I.

1. a) Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 30. August 1976 (BGBl I S. 2573) wurden § 9a bis § 9c in das Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz - im Folgenden: AtG) eingefügt.

2

§ 9a Abs. 3 Satz 1 AtG sieht seitdem vor, dass der Bund Anlagen zur Sicher-

3

stellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle und die Länder Landessammelstellen für die Zwischenlagerung der in ihrem Gebiet angefallenen radioaktiven Abfälle einzurichten haben. Wer radioaktive Abfälle besitzt, hat diese gemäß § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG an eine solche Anlage abzuliefern. Für radioaktive Abfälle aus Kernkraftwerken bestimmt die Strahlenschutzverordnung allerdings auf der Grundlage von § 9a Abs. 2 Satz 2, § 12 Abs. 1 Nr. 8 AtG, dass sie an Landessammelstellen nur dann abgeliefert werden dürfen, wenn die zuständige Behörde dies zugelassen hat; anderenfalls sind die Betreiber der Kernkraftwerke zur privaten Zwischenlagerung bis zum Abruf für die Endlagerung verpflichtet (heute: § 76 Abs. 5, § 78 StrlSchV vom 20. Juli 2001, BGBl I S. 1714 <1746 f.>; zuvor § 82 Abs. 2, § 86 StrlSchV vom 30. Juni 1989, BGBl I S. 1321 <1346 f.>). Bestrahlte Kernbrennstoffe aus dem Betrieb von Kernkraftwerken müssen gemäß § 9a Abs. 2 Satz 3 AtG bis zur Ablieferung an ein Endlager des Bundes im Sinne von § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG in Standortzwischenlagern aufbewahrt werden.

b) Die Errichtung und der Betrieb eines Bundesendlagers nach § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG bedürfen gemäß § 9b Abs. 1 Satz 1 AtG der Planfeststellung. 4

Der Planfeststellungsbeschluss darf gemäß § 9b Abs. 4 Satz 1 AtG nur erteilt werden, wenn die in § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 5 AtG genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Insbesondere muss daher die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen (vgl. § 9b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) und der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet sein (vgl. § 9b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG). Nach § 9b Abs. 4 Satz 2 AtG ist der Planfeststellungsbeschluss zu versagen, wenn 1. 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 2. sonstige öffentlichrechtliche Vorschriften, insbesondere im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit, der Errichtung oder dem Betrieb der Anlage entgegenstehen. 5

2. Mit Beschluss vom 22. Mai 2002 (abrufbar unter <http://www.endlagerkonrad.de>) stellte das Niedersächsische Umweltministerium den Plan für die Errichtung und den Betrieb des Bergwerks Konrad als Anlage zur Endlagerung fester oder verfestigter radioaktiver Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung fest. Bei diesen schwach- und mittelradioaktiven Abfällen handelt es sich beispielsweise um kontaminierte Schutzkleidung, Werkzeuge oder Anlagenteile aus Kernkraftwerken, Forschung, Industrie und Medizin. Hochradioaktive Abfälle aus der Wiederaufarbeitung bestrahlter Brennelemente aus Kernkraftwerken sowie (direkt endzulagernde) bestrahlte Brennelemente selbst werden dort nicht eingelagert. 6

Das Grubenfeld dehnt sich unter Tage über eine Fläche von ca. 6 km² aus und wird durch sechs Sohlen zwischen 800 m und 1.300 m aufgeschlossen. Die einzulagernden Abfallgebinde werden durch die Bahn und durch LKW angeliefert. Nach der Einlagerung werden die Abfallgebinde abschnittsweise mit einem pumpfähigen Versatz verfüllt. Die Rückholbarkeit der Abfälle sieht der Planfeststellungsbeschluss nicht vor. Nach Beendigung der Betriebsphase wird das Bergwerk in einen Zustand versetzt, der keiner weiteren Überwachung mehr bedarf. Dazu ist geplant, den verbleibenden Hohlraum des Endlagers zu verfüllen, die Schächte zur Wiederherstellung der Barrierefunktion der Deckschichten des Endlagers zu verfüllen und abzudichten, die Gebäude oder Tagesanlagen zu dekontaminieren, abzubrechen oder einer anderen Nutzung zuzuführen und das Gelände zu rekultivieren oder anderweitig nutzbar zu machen (vgl. die zusammenfassende Beschreibung des Vorhabens im Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 8. März 2006, juris Rn. 10 f.).

3. Die Klage des Beschwerdeführers gegen den Planfeststellungsbeschluss wies das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 8. März 2006 ab (auszugsweise veröffentlicht in DVBl 2006, S. 1044, sowie vollständig in juris). Gegen § 9b AtG bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken, insbesondere habe es keines besonderen Bundestagsbeschlusses über die konzeptionelle Ausgestaltung der Endlagerung (rückholbar oder nicht-rückholbar) bedurft. Das Niedersächsische Umweltministerium habe von Rechts wegen zu der Überzeugung gelangen dürfen, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb des Endlagers gewährleistet sei (§ 9b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG), ebenso der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (§ 9b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG).

Die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision wies das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 26. März 2007 zurück (veröffentlicht in NVwZ 2007, S. 837).

4. Mit seiner Verfassungsbeschwerde wendet sich der Beschwerdeführer gegen die gerichtlichen Entscheidungen und sinngemäß gegen die ihnen zugrunde liegenden gesetzlichen Vorschriften. Er rügt eine Verletzung seiner Rechte aus „Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG im Kontext von Art. 1 GG, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG sowie Art. 20 Abs. 3 GG (Gewaltenteilung/Rechtsstaatsprinzip), Art. 6 GG, Art. 101 GG“.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Annahmenvoraussetzungen gemäß § 93a Abs. 2 BVerfGG (vgl. BVerfGE

90, 22 <24 ff.>) nicht vorliegen.

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 Grundrechte des Beschwerdeführers angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Verfassungsbeschwerde hat insgesamt keine Aussicht auf Erfolg, wobei es teilweise bereits an der Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes (vgl. § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG) mangelt (3.).

1. Der Beschwerdeführer greift ausdrücklich nur die Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts an. Aus dem Beschwerdevorbringen ergibt sich allerdings, dass sich die Verfassungsbeschwerde mittelbar auch gegen die dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden Vorschriften - § 9a Abs. 3 Satz 1, § 9b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 5 sowie § 9b Abs. 4 Satz 2 AtG - richtet.

Denn die Beschwerdebegründung nimmt ausdrücklich Bezug auf eine als Anlage beigefügte Dissertation (Garms-Babke, Die Unvereinbarkeit nicht-rückholbarer Endlagerung radioaktiver Abfälle mit dem Grundgesetz, Am Beispiel von Schacht Konrad, 2002), die zu dem Ergebnis gelangt, dass die Entscheidung über die konzeptionelle Ausgestaltung der Endlagerung eine grundlegende und wesentliche Entscheidung sei, die vom Gesetzgeber selbst zu treffen und hinreichend bestimmt gesetzlich festzulegen sei.

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.

Dies gilt zunächst mit Blick auf Reichweite und Umfang des grundrechtlich - insbesondere im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG - gebotenen Schutzes des Einzelnen vor den Gefahren der friedlichen Nutzung der Kernenergie (vgl. insbesondere BVerfGE 49, 89 <140 ff.>; 53, 30 <58>; zuletzt BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12. November 2008 - 1 BvR 2456/06 -, NVwZ 2009, S. 171 <172 ff.>). Die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Gesetzesvorbehalts sowie des Bestimmtheitsgrundsatzes sind ebenfalls hinreichend geklärt (vgl. zum Atomrecht insbesondere BVerfGE 49, 89 <126 ff.>; 77, 381 <403 f.>). Die Frage, ob die Anerkennung eines exekutiven Funktionsvorbehalts im Atomrecht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vereinbar ist, wirft die Verfassungsbeschwerde nicht in entscheidungserheblicher Weise auf.

3. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der als verletzt bezeichneten Grundrechte des Beschwerdeführers angezeigt

(§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg.

a) Die den Ausgangsentscheidungen zugrunde liegenden Vorschriften des Atomgesetzes über die Errichtung und den Betrieb eines Bundesendlagers für radioaktive Abfälle (§ 9a Abs. 3 Satz 1, § 9b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 5 sowie § 9b Abs. 4 Satz 2 AtG) begegnen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit sie die hier allein beschwerdegegenständliche Endlagerung von radioaktiven Abfällen mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung betreffen. Ob und inwieweit die nachfolgenden Ausführungen auch für die Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle Geltung beanspruchen, bedarf daher keiner Entscheidung. 18

Die angegriffenen Vorschriften verletzen den Beschwerdeführer nicht in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG (aa). Ein Grundrechtsverstoß resultiert auch nicht aus einer Einschränkung der künftigen „politischen Handlungsfreiheit“ in Folge der Zulassung einer nicht-rückholbaren Endlagerung (bb). Die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 20a GG sind - unbeschadet der Frage der Entscheidungsrelevanz im vorliegenden Verfahren - gewahrt (cc). Ein Verstoß gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts (dd) oder das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit (ee) ist ebenfalls nicht festzustellen. 19

aa) Gemessen an den im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. August 1978 (BVerfGE 49, 89) aufgestellten Maßstäben verstoßen die angegriffenen Vorschriften nicht gegen die Grundrechte des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG in ihrer Funktion als subjektive Abwehrrechte oder gegen die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG herzuleitende Schutzpflicht des Staates. 20

(1) Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem grundlegenden Beschluss vom 8. August 1978 entschieden, dass § 7 Abs. 1 und Abs. 2 des Atomgesetzes 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 Brütters zuließ, mit dem Grundgesetz vereinbar war. In dieser Entscheidung wurden die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für den Schutz des Einzelnen vor den Gefahren der friedlichen Nutzung der Kernenergie definiert (vgl. BVerfGE 49, 89 <126 ff.>; vgl. auch BVerfGE 53, 30 <58>; zuletzt BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12. November 2008 - 1 BvR 2456/06 -, a.a.O.). Die dortigen Ausführungen gelten auch für die verfassungsrechtliche Beurteilung der gesetzlichen Grundlagen für die Errichtung und den Betrieb einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle. 21

Die Grundrechte des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 22

Abs. 1 GG werden in ihrer Funktion als subjektive Abwehrrechte nicht durch einen im Atomgesetz geregelten Genehmigungstatbestand verletzt, dessen Voraussetzungen inhaltlich so gefasst sind, dass es durch die Genehmigung und ihre Folgen nicht zu Grundrechtsverletzungen kommen 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.>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12. November 2008 - 1 BvR 2456/06 -, a.a.O.).

Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 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. Ungewissheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft sind als unentrinnbare und insofern sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen (vgl. BVerfGE 49, 89 <143 ff.>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12. November 2008 - 1 BvR 2456/06 -, a.a.O.).

23

(2) Diesen auf die atomrechtliche Planfeststellung gemäß § 9b AtG übertragbaren Anforderungen genügen die angegriffenen Vorschriften.

24

§ 9b Abs. 4 Satz 1 AtG nimmt Bezug auf § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 5 AtG und lässt daher die Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses für die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers für radioaktive Abfälle nur zu, wenn Gefahren und Risiken durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage (vgl. § 9b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) sowie durch Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (vgl. § 9b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG) nach dem Stand von Wissenschaft und Technik „praktisch ausgeschlossen“ erscheinen (vgl. zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG BVerwGE 104, 36 <51>; zu § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG BVerwGE 81, 185 <192>). Lässt sich die nach dem Stand der Wissenschaft für erforderlich gehaltene Vorsorge technisch noch nicht verwirklichen, muss die Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses unterbleiben (vgl. zu § 7 Abs. 2 AtG BVerfGE 53, 30 <59>).

25

Gewährleisten demnach die angegriffenen Vorschriften den gleichen Sicherheitsstandard wie die für Kernkraftwerke und (Standort-)Zwischenlager gelten-

26

den Regelungen des Atomgesetzes, die das Bundesverfassungsgericht bereits für verfassungsgemäß befunden hat (vgl. zu § 7 AtG BVerfGE 49, 89 <140 ff.>; 53, 30 <57 ff.>; zu § 6 AtG BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12. November 2008 - 1 BvR 2456/06 -, a.a.O.), ist auch in Bezug auf die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers für radioaktive Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung eine Verletzung der Grundrechte des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG nicht festzustellen.

(3) Aus der staatlichen Schutzpflicht für diese Grundrechte kann darüber hinaus nicht abgeleitet werden, dass eine nicht-rückholbare Endlagerung radioaktiver Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung nur aufgrund einer ausdrücklichen Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers für dieses Konzept zulässig wäre. Die Schutzpflicht ist vielmehr schon dann erfüllt, wenn Vorschriften existieren, die auf derartige Anlagen anwendbar sind und ausreichenden Schutz vor ihren Gefahren gewähren (vgl. zu Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG im Hinblick auf die Schaffung privater externer Zwischenlager BVerfGE 77, 381 <403>). Dies ist hier - wie eben dargestellt - der Fall.

27

bb) Die Vorschriften des Atomgesetzes über die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers für radioaktive Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung verstoßen nicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG (in Verbindung mit Art. 38 und Art. 20 Abs. 2 GG). Zwar schränkt die der Exekutive offen stehende Entscheidung für eine nicht-rückholbare Endlagerung nach deren konzeptioneller Ausgestaltung gegebenenfalls die künftige politische Handlungsfreiheit in Bezug auf bereits eingelagerte radioaktive Abfälle ein. Eine Verletzung von Grundrechten des Beschwerdeführers ergibt sich daraus allerdings nicht.

28

Anders als der Beschwerdeführer offenbar meint (vgl. auch Garms-Babke, Die Unvereinbarkeit nicht-rückholbarer Endlagerung radioaktiver Abfälle mit dem Grundgesetz, Am Beispiel von Schacht Konrad, 2002, S. 57) lässt sich aus Art. 2 Abs. 1 GG (in Verbindung mit Art. 38 und Art. 20 Abs. 2 GG) schon kein grundrechtlich geschützter Anspruch des einzelnen Bürgers darauf ableiten, dass der Gesetzgeber nur „reversible“ Entscheidungen beziehungsweise nur Entscheidungen mit „reversiblen Folgen“ trifft. Die verfassungsmäßigen Rechte des Beschwerdeführers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung beschränken sich im System der repräsentativen Demokratie im Hinblick auf Bundesgesetze auf die in Art. 38 Abs. 1 GG enthaltenen (grundrechtsgleichen) Rechte, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen. Inhaltliche Vorgaben für die von den Mitgliedern des Parlaments als Vertretern des Volkes zu treffenden Entscheidungen lassen sich daraus im Regelungsbereich des Atomrechts nicht ableiten. Diese ergeben sich vielmehr aus den einschlägigen (Spezial-)Grundrechten, hier insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14

29

Abs. 1 GG.

Abgesehen davon zielt das Konzept der nicht-rückholbaren Endlagerung ausweislich des vom Oberverwaltungsgericht zitierten Berichts des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte vom Dezember 2002 („Auswahlverfahren für Endlagerstandorte“; abrufbar unter www.bmu.de) gerade darauf ab, insbesondere nachfolgenden Generationen durch die Sicherstellung der wartungsfreien Endlagerung keine unzumutbaren „Erblasten“ aufzuerlegen und die Sicherheit der Endlagerung unabhängig von längerfristigen gesellschaftlichen Entwicklungen zu gewährleisten. Dass dieses Konzept, das einer nachträglichen Systemänderung bestimmungsgemäß entgegensteht und jedenfalls im Grundsatz eine Einschränkung künftiger politischer Handlungsmöglichkeiten rechtfertigt, schon im Ansatzpunkt verfehlt oder technisch nicht realisierbar wäre und der Gesetzgeber daher den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten hätte, legt der Beschwerdeführer nicht dar. Derartige ist auf der Grundlage des Beschwerdevorbringens, das mangels Vorlage entsprechender Unterlagen eine Beurteilung der technischen und naturwissenschaftlichen Rahmenbedingungen der Endlagerung nicht erlaubt, auch nicht ersichtlich.

cc) Eine Verletzung des staatlichen Verfassungsauftrages aus Art. 20a GG ist - unbeschadet der Frage der Entscheidungsrelevanz im Rahmen der vorliegenden Grundrechtsprüfung - nicht festzustellen.

Ob der Beschwerdeführer sich im Rahmen seiner Grundrechtsrügen auf eine Verletzung der in Art. 20a GG enthaltenen Staatszielbestimmung berufen kann, die als solche keine subjektiven Rechte des Einzelnen begründet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 1997 - BVerwG 8 B 234.97 -, NVwZ 1998, S. 1080 <1081>), kann dahinstehen, da ein Verstoß jedenfalls in der Sache nicht vorliegt.

Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber, den in Art. 20a GG enthaltenen Auftrag bei der Rechtssetzung umzusetzen und geeignete Umweltschutzvorschriften zu erlassen. Dabei steht dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 118, 79 <110>).

Ausgehend hiervon ist ein Verfassungsverstoß nicht festzustellen. Die Erforderlichkeit der Beseitigung radioaktiver Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung im Wege der Endlagerung ergibt sich auf der Grundlage des gegenwärtigen Standes von Wissenschaft und Technik notwendig aus dem Umgang mit radioaktiven Stoffen in Kernkraftwerken, Forschung, Industrie und Medizin, den das Grundgesetz ausweislich der Kompetenzvorschrift des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG im Grundsatz als zulässig gebilligt hat (vgl. zu Art. 74 Nr. 11a GG a.F. in Bezug auf die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken BVerfGE 53, 30 <56 f.>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten

Senats vom 12. November 2008 - 1 BvR 2456/06 -, a.a.O.). Die Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses für die Errichtung und den Betrieb einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle ist - wie bereits dargestellt - gemäß § 9b Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 5 AtG, § 9b Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 und 2 AtG nur unter strengen formellen und materiellen Voraussetzungen zulässig. Gemäß § 9 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 AtG etwa ist - soweit die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses reicht - die Zulässigkeit des Vorhabens nach sonstigen öffentlichrechtlichen Vorschriften, beispielsweise in immissionsschutzrechtlicher, naturschutzrechtlicher und wasserrechtlicher Hinsicht zu prüfen. Bei der Planfeststellung ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (§ 2a, § 9b Abs. 2, § 9b Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 AtG, § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung <UVPG> in Verbindung mit Ziffer 11.2 der Anlage 1). Nach der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (BGBl 1990 I S. 205) am 1. August 1990 gültigen Rechtslage ergaben sich die Voraussetzungen für die Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses aus § 9b Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 1 bis 3, 5 und 6, § 9b Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und 2 AtG a.F., die ebenfalls eine Berücksichtigung der Umweltauswirkungen eines Endlagervorhabens gewährleisteten. Dass der Gesetzgeber den ihm zustehenden weiten Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung des Verfassungsauftrages aus Art. 20a GG überschritten hätte, ist nach alledem jedenfalls nicht ersichtlich.

dd) Ein Verstoß gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts ist nicht festzustellen. 35

(1) Dieser Grundsatz verlangt, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch förmliches Gesetz legitimiert wird. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, und darf sie nicht anderen Normgebern überlassen. Wann es danach einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten, zu entnehmen (vgl. BVerfGE 40, 237 <248 ff.>; 49, 89 <126 f.>; 95, 267 <307 f.>; 98, 218 <251>). Danach bedeutet wesentlich im grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“ (vgl. BVerfGE 47, 46 <79> m.w.N.; 83, 130 <140>). Die Tatsache, dass eine Frage politisch umstritten ist, führt dagegen für sich genommen nicht dazu, dass diese als wesentlich verstanden werden müsste (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 98, 218 <251>).

(2) Diesen Anforderungen genügen die angegriffenen Vorschriften. 37

Der Gesetzgeber hat in einem formellen Gesetz das System der nuklearen Entsorgung geregelt: Gemäß § 9a Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 AtG ist die Entsorgung bestrahlter Kernbrennstoffe aus dem Betrieb von Kernkraftwerken auf die direkte Endlagerung in einem Bundesendlager beschränkt. Die Abgabe von Brennelementen an Wiederaufarbeitungsanlagen ist seit dem 1. Juli 2005 unzulässig. Bis zur Ablieferung an ein Endlager nach § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG werden radioaktive Abfälle in Landessammelstellen (vgl. § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG) aufbewahrt. Bestrahlte Kernbrennstoffe aus Kernkraftwerken werden in Standortzwischenlagern (vgl. § 9a Abs. 2 Satz 3 AtG) zwischengelagert. In seine Grundentscheidung für eine solchermaßen gestaltete nukleare Entsorgung hat der Gesetzgeber jedenfalls auch das Konzept der nicht-rückholbaren Endlagerung als zulässige Gestaltungsmöglichkeit einbezogen. Hierfür spricht, dass nach dem eigenen Vorbringen des Beschwerdeführers im Zeitpunkt der Einfügung der § 9a bis § 9c (in ihrer ursprünglichen Fassung) in das Atomgesetz durch das Vierte Änderungsgesetz vom 30. August 1976 (BGBl I S. 2573) das Konzept der nicht-rückholbaren Endlagerung offenbar allgemein als gegenüber der rückholbaren Endlagerung vorzugswürdig anerkannt war (vgl. Garms-Babke, Die Unvereinbarkeit nicht-rückholbarer Endlagerung radioaktiver Abfälle mit dem Grundgesetz, Am Beispiel von Schacht Konrad, 2002, S. 22). Bestätigt wird diese Einschätzung durch die vom Oberverwaltungsgericht in dem angegriffenen Urteil (vgl. juris Rn. 44) zitierten Passagen aus der Begründung zu dem Vierten Änderungsgesetz vom 30. August 1976 (BTDrucks 7/4794, S. 8 und 9), die die Annahme rechtfertigen, dass der Gesetzgeber mit dem Begriff der „Endlagerung“ damals die nicht-rückholbare Endlagerung in tiefen geologischen Formationen verbunden hat.

38

Der Gesetzgeber hat auch alle mit der Endlagerung zusammenhängenden grundlegenden und wesentlichen Fragen selbst geregelt. Insbesondere hat er die verfahrens- und materiellrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers für radioaktive Abfälle in § 9b AtG normativ festgelegt. Dass er die (Konzept-)Entscheidung in Bezug auf die Frage der Rückholbarkeit innerhalb des formalgesetzlich vorgegebenen Rahmens der Exekutive überlassen hat, dient ebenso wie die auch im Übrigen offene Fassung des Gesetzes einem dynamischen Grundrechtsschutz und damit der bestmöglichen Verwirklichung des Schutzzwecks des § 1 Nr. 2 AtG (vgl. zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG BVerfGE 49, 89 <137>).

39

ee) Das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit ist gewahrt.

40

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. BVerfGE 21, 73 <79>; 31, 255 <264>; 37, 132 <142>). Dem Bestimmtheitserfordernis ist genügt, wenn Auslegungsprobleme mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (vgl. BVerfGE

41

83, 130 <145>; 90, 1 <16 f.>). Bei der Frage, welche Bestimmtheitsanforderungen erfüllt sein müssen, sind die Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie die Regelungsintensität zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 48, 210 <221 f.>; 111, 191 <217>). Geringere Anforderungen sind vor allem bei vielgestaltigen Sachverhalten zu stellen (vgl. BVerfGE 11, 234 <237>; 21, 1 <4>; 28, 175 <183>) oder wenn zu erwarten ist, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse rasch ändern werden (vgl. BVerfGE 14, 245 <251>).

Ausgehend hiervon genügt insbesondere die von § 9b Abs. 4 Satz 1 AtG (weitgehend) in Bezug genommene Vorschrift des § 7 Abs. 2 AtG den verfassungsrechtlichen Anforderungen (vgl. BVerfGE 49, 89 <133 ff.>). Dies gilt auch und gerade für § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, in dessen Regelungsbereich gute Gründe für die Verwendung der in ihm enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe sprechen. Die in die Zukunft hin offene Fassung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG dient - wie bereits dargestellt - einem dynamischen Grundrechtsschutz und hilft, den Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtG bestmöglich zu verwirklichen (vgl. BVerfGE 49, 89 <137>). Gleiches gilt für § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG. 42

ff) Die Vorschriften des Atomgesetzes, die die Feststellung des Planes für die Errichtung und den Betrieb einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung regeln, begegnen nach alledem keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Angesichts der strengen Voraussetzungen, von deren Erfüllung das Atomgesetz die Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses abhängig macht, liegt gemessen an den in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Maßstäben insbesondere keine Verletzung der Grundrechte Drittbetroffener aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG vor. Das planfestgestellte Endlagervorhaben wirft nach alledem „endlagerungsspezifische“ Fragestellungen nicht in erster Linie im Rahmen der verfassungsrechtlichen Überprüfung seiner formalgesetzlichen Rechtsgrundlagen auf, sondern auf der Rechtsanwendungsebene bei der Prüfung, ob der atomgesetzlich vorgeschriebene Sicherheitsstandard tatsächlich gewährleistet ist. 43

b) Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg, soweit sie sich gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 8. März 2006 und gegen den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. März 2007 richtet. 44

Es erscheint bereits zweifelhaft, ob das trotz anwaltlicher Vertretung des Beschwerdeführers insgesamt schwer nachvollziehbare Beschwerdevorbringen dem Begründungserfordernis nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG genügt. Jedenfalls hat die Verfassungsbeschwerde, soweit dies auf der Grundlage des Beschwerdevorbringens beurteilt werden kann und soweit den erhobenen Rügen nicht der Grundsatz der Subsidiarität (vgl. § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG) entgegensteht, in der Sache keine Aussicht auf Erfolg. 45

46

aa) Eine Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG ist nicht festzustellen.

(1) Auslegung und Anwendung einfachen Rechts sind Sache der dafür allgemein zuständigen Gerichte und der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen. Die Schwelle eines Verstoßes gegen Verfassungsrecht, den das Bundesverfassungsgericht zu korrigieren hat, ist erst erreicht, wenn die Auslegung der Fachgerichte Fehler erkennen lässt, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs, beruhen und auch in ihrer materiellen Bedeutung für den konkreten Rechtsfall von einigem Gewicht sind (vgl. BVerfGE 18, 85 <92 f.>; stRspr). 47

(2) Gemessen hieran ist ein Verfassungsverstoß nicht ersichtlich. 48

Das Oberverwaltungsgericht legt die einschlägigen Vorschriften des Atomgesetzes dahingehend aus, dass der Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers für Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung nur erteilt werden darf, wenn Gefahren und Risiken durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage (vgl. § 9b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) sowie durch Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (§ 9b Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG) „praktisch ausgeschlossen“ sind. Die darin liegende Beschränkung des Schutzanspruchs Drittbetroffener auf den Ausschluss von Gefahren und Risiken nach dem Maßstab „praktischer Vernunft“ entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 und 5 AtG (vgl. zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG BVerwGE 104, 36 <51>; zu § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG BVerwGE 81, 185 <192>; BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - BVerwG 7 C 39.07 -, NVwZ 2008, S. 1012 <1014 ff.>) und genügt gemessen an den oben (vgl. 3. a) aa)) dargestellten Maßstäben, die auch für die Auslegung und Anwendung der genannten Vorschriften gelten (vgl. zu § 6 Abs. 2 AtG BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12. November 2008 - 1 BvR 2456/06 -, a.a.O.), den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Ein Anspruch auf weitergehende Minimierung der Strahlenexposition steht dem Beschwerdeführer nicht zu (vgl. BVerwGE 61, 256 <262 ff.>; 72, 300 <318 ff.>; BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - BVerwG 7 C 39.07 -, NVwZ 2008, S. 1012 <1014>). Die Hinnahme eines nach den Maßstäben praktischer Vernunft nicht mehr in Rechnung zu stellenden Restrisikos ist mit den Grundrechten des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar. Ein grundrechtlich verbürgter Anspruch auf „Restrisikominimierung“ besteht nicht (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12. November 2008 - 1 BvR 2456/06 -, a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - BVerwG 7 C 39.07 -, NVwZ 2008, S. 1012 <1014, 1016>). 49

Auch die Anwendung dieses Prüfungsmaßstabes auf den vorliegenden Ein- 50

zelfall ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, soweit das im Wesentlichen allgemein gehaltene Beschwerdevorbringen zu einer entsprechenden Überprüfung der Ausgangsentscheidungen Anlass gibt und in tatsächlicher Hinsicht eine hinreichende Beurteilungsgrundlage bietet.

(a) Das Oberverwaltungsgericht legt seiner Prüfung im Rahmen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG hinsichtlich der „Vorsorge im bestimmungsgemäßen Betrieb“ die Grenzwerte des § 47 StrlSchV - nach Maßgabe der Übergangsvorschrift des § 117 Abs. 16 StrlSchV sowie (hilfsweise) unabhängig hiervon - zugrunde. Hinsichtlich der „Vorsorge gegen Störfälle“ erachtet es die Grenzwerte des § 49 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 49 Abs. 2 StrlSchV (nach Maßgabe der Übergangsvorschrift des § 117 Abs. 17 StrlSchV) für maßgeblich. Dass die herangezogenen Grenzwerte als solche nicht geeignet wären, den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz vor Gesundheits- und Eigentumsbeeinträchtigungen sicherzustellen, macht der Beschwerdeführer weder ausdrücklich noch der Sache nach geltend. Eine diesbezügliche verfassungsrechtliche Überprüfung, die auf der Grundlage des Beschwerdevorbringens zudem nicht möglich wäre, ist daher nicht veranlasst. 51

(b) Eine Grundrechtsverletzung ist auch nicht im Hinblick auf die Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts zum Nachweis der Langzeitsicherheit festzustellen. 52

Das Oberverwaltungsgericht führt insoweit aus, die heute Lebenden könnten kein Recht auf den Schutz künftiger Generationen gerichtlich geltend machen, auch Art. 20a GG gewähre kein subjektives Recht zugunsten Einzelner (vgl. juris Rn. 158). Diese im Ergebnis der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwGE 105, 6 <20>) folgenden Ausführungen sind mit Blick auf die hier in Streit stehende Langzeitsicherheit des planfestgestellten Endlagers verfassungsrechtlich im Ergebnis nicht zu beanstanden. 53

Die Frage der Maßstäblichkeit der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG als einer Norm des objektiven Verfassungsrechts im vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren kann dahinstehen. Auch kommt es nicht entscheidungserheblich darauf an, welche Aussagen sich dem Grundgesetz - insbesondere im Zusammenhang mit der Entsorgung radioaktiver Abfälle - zum „Nachweltschutz“ entnehmen lassen (vgl. hierzu Hofmann, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, S. 258 ff.; Wagner, in: Wagner/Ziegler/Closs, Risikoaspekte der nuklearen Entsorgung, 1982, S. 146 ff., 165 ff.; Huntemann, Recht der unterirdischen Endlagerung radioaktiver Abfälle, 1989, S. 31 ff.; Badura, in: Lukes (Hrsg.), Achstes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1989, S. 227 <240 ff.>; aus jüngerer Zeit Tepperwien, Nachweltschutz im Grundgesetz, 2008). 54

Denn jedenfalls betreffen die Fragen, die die hier beschwerdegegenständli- 55

che Endlagerung radioaktiver Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung im Hinblick auf die Langzeitsicherheit aufwirft, der Sache nach erst in der (fernen) Zukunft aktuell werdende Szenarien, die keinen Bezug zu einer gegenwärtigen Betroffenheit des Beschwerdeführers in einem eigenen verfassungsbeschwerdefähigen Recht (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG) erkennen lassen. Ein dem Beschwerdeführer selbst als Grundrechtsträger zustehendes, verfassungsbeschwerdefähiges Grundrecht auf Verhinderung erst nach seinen Lebzeiten eintretender Gefährdungen für die Umwelt und nachfolgende Generationen lässt sich weder aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG noch aus sonstigen grundrechtlichen Verbürgungen ableiten (vgl. Wagner, in: Wagner/Ziegler/Closs, Risikoaspekte der nuklearen Entsorgung, 1982, S. 166; Huntemann, Recht der unterirdischen Endlagerung radioaktiver Abfälle, 1989, S. 34). Es ist abgesehen davon auch nicht ersichtlich, dass das Urteil des Oberverwaltungsgerichts auf einer verfassungswidrigen Verneinung der Rügebefugnis des Beschwerdeführers beruhen könnte. Die selbständig tragenden Erwägungen, die das Oberverwaltungsgericht in der Sache zu der Prognose der Langzeitsicherheit in dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluss anstellt (vgl. juris Rn. 160 f.), zieht der Beschwerdeführer in der Sache nicht in Zweifel.

(c) Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts ist nicht deswegen verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil das Oberverwaltungsgericht gezielte Flugzeugabstürze in der Art eines terroristischen Angriffs wohl schon nicht vom Tatbestand des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG umfasst sieht (vgl. juris Rn. 140 ff.), jedenfalls aber einen diesbezüglichen Individualrechtsschutz verneint (vgl. juris Rn. 144). 56

Zwar erscheint die Vereinbarkeit dieser von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - BVerwG 7 C 39.07 -, NVwZ 2008, S. 1012 <1013 ff.>) abweichenden Auffassung mit den Grundrechten des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG fraglich. Einer abschließenden verfassungsrechtlichen Überprüfung steht vorliegend allerdings der Grundsatz der Subsidiarität entgegen (vgl. § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). Denn der Beschwerdeführer hat die Frage des Drittschutzes des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG im Hinblick auf terroristische Anschläge nicht zum Gegenstand seiner Nichtzulassungsbeschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht gemacht und damit die ihm zur Verfügung stehenden fachgerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten nicht ausgeschöpft (vgl. hierzu BVerfGE 1, 13 <14>; 22, 287 <290 ff.>; 54, 53 <65>; 81, 97 <102>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 2. November 2001 - 2 BvR 1098/00 -, juris Rn. 15; stRspr). 57

(d) Es verstößt nicht gegen die Grundrechte des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 GG, dass das Bundesverwaltungsgericht - wohl in Übereinstimmung mit dem Oberverwaltungsgericht - die atom- 58

rechtliche Planfeststellung gemäß § 9b AtG als gebundene Entscheidung einstuft, für die das fachplanerische Abwägungsgebot nicht gilt (vgl. NVwZ 2007, S. 838 f.).

Der Rechtscharakter der atomrechtlichen Planfeststellung gemäß § 9b AtG wird im Schrifttum unterschiedlich beurteilt (gegen eine planerische Abwägungsentscheidung: Gaentzsch, in: Ossenbühl (Hrsg.), Deutscher Atomrechtstag 2004, 2005, S. 115 <120 ff.>; de Witt a.a.O., S. 125 <129>; dafür: Hunte- mann, Recht der unterirdischen Endlagerung radioaktiver Abfälle, 1989, S. 61 f.; Rossnagel/ Hentschel, UPR 2004, S. 291 <292, 295>; Ramsauer, in: 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2007, S. 339). Es bedarf hier keiner Entscheidung, welche der vertretenen Auffassungen sich auf die überzeugenderen einfachrechtlichen Argumente stützen kann. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Erforderlichkeit einer planerischen Abwägung mit jedenfalls vertretbaren Erwägungen unter Hinweis auf den Regelungsgehalt des § 9b Abs. 4 Satz 1 und 2 AtG verneint.

Die dergestalt auf Inhalt und Systematik der einschlägigen einfachgesetzlichen Vorschrift gestützte Rechtsauffassung begegnet auch im Ergebnis keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Wie bereits oben (3. a) aa)) ausgeführt, gewährleistet die Verweisung des § 9b Abs. 4 Satz 1 auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 und 5 AtG, dass Errichtung und Betrieb eines Endlagers für radioaktive Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung nicht zu Beeinträchtigungen der Grundrechte Dritter führen. Stellt demnach schon das bei der Planfeststellung strikt einzuhaltende Prüfprogramm den gebotenen Grundrechtsschutz sicher, ist eine hierüber hinausgehende fachplanerische Abwägung jedenfalls von Verfassungs wegen nicht zwingend geboten.

(e) Lediglich klarstellend sei darauf hingewiesen, dass der Beschwerdeführer mit der Verfassungsbeschwerde weder ausdrücklich noch der Sache nach geltend macht, dass die Errichtung und der Betrieb des geplanten Endlagers seine wirtschaftliche Existenz bedrohten.

Im behördlichen Einwendungsverfahren hatten sich der Beschwerdeführer und seine Familie ausweislich der Sachverhaltsschilderung im Tatbestand des angegriffenen Urteils des Oberverwaltungsgerichts (vgl. juris Rn. 6) noch darauf berufen, dass ihnen durch die Errichtung des Endlagers die Existenzgrundlage entzogen werde. Aufgrund des bereits vorhandenen und sich weiter verstärkenden „Negativ-Images“ seien landwirtschaftliche Produkte - unabhängig von jeglicher tatsächlichen Belastung - unveräußerlich. Der geplante ökologische Anbau sei nicht mehr zu realisieren.

Soweit aus den vorgelegten Unterlagen ersichtlich, hat der Beschwerdeführer dieses Vorbringen im gerichtlichen Ausgangsverfahren nicht aufgegriffen. Die

angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen befassen sich mit dieser Problemstellung demnach in der Sache nicht. Auch der Verfassungsbeschwerde lässt sich eine diesbezügliche Rüge nicht entnehmen. Es kann daher dahinstehen, wie die im Ansatz plausibel erscheinende Einwendung des Beschwerdeführers sowie die diesbezüglichen Ausführungen in dem Planfeststellungsbeschluss vom 22. Mai 2002 (vgl. S. 635), denen zufolge die abstrakte Möglichkeit von Absatzeinbußen dem allgemeinen Unternehmerrisiko zuzurechnen sei, im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich zu bewerten wären. Eine abschließende Beurteilung wäre auf der Grundlage des Beschwerdevorbringens zudem schon mangels ausreichenden Tatsachenvortrags (vgl. § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG) nicht möglich. Insbesondere lassen sich der Verfassungsbeschwerde keinerlei Informationen zu der Absatzstruktur, dem Kundentamm und der wirtschaftlichen Situation des landwirtschaftlichen Betriebes des Beschwerdeführers entnehmen. Wieweit die Planungen für einen „ökologischen Anbau“ bereits fortgeschritten sind beziehungsweise waren, ist ebenfalls nicht ersichtlich.

bb) Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verletzt den Beschwerdeführer im Hinblick auf die Annahme eines exekutiven Funktionsvorbehalts nicht in seinem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. 64

Es bestehen auch insoweit bereits Zweifel an der Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes (vgl. § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG) und damit an der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde. Denn der Beschwerdeführer hat die Anerkennung eines exekutiven Funktionsvorbehalts durch das Oberverwaltungsgericht nicht zum Gegenstand seiner Nichtzulassungsbeschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht gemacht. 65

Letztlich bedürfen die Zweifel an der Zulässigkeit allerdings keiner Erörterung, weil die Verfassungsbeschwerde in der Sache keine Aussicht auf Erfolg hat. Die Verfassungsbeschwerde gibt keinen Anlass zu einer verfassungsrechtlichen Überprüfung der vom Oberverwaltungsgericht in Bezug genommenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die im Rahmen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG einen exekutiven Funktionsvorbehalt anerkennt (1). Denn jedenfalls beruht das angegriffene Urteil nicht auf einem etwaigen diesbezüglichen Verfassungsverstoß (2). 66

(1) Das Oberverwaltungsgericht nimmt in dem angegriffenen Urteil (vgl. juris Rn. 88 f.) Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die im Rahmen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG einen exekutiven Funktionsvorbehalt anerkennt. Das Bundesverwaltungsgericht leitet aus der Normstruktur des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG ab, dass die Exekutive für die Risikoermittlung und -bewertung allein verantwortlich sei. Die Gerichte seien darauf beschränkt, zu überprüfen, ob die der behördlichen Beurteilung zugrunde liegende Risikoermittlung und -bewertung auf einer ausreichenden Datenbasis beruhe und dem 67

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. grundlegend BVerwGE 72, 300 <316 ff.>; 78, 177 <180 ff.>; 80, 207 <216 f.>; 81, 185 <190 ff.>; 101, 347 <362 f.>; 106, 115 <122 f.>; auch zu § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG BVerwG, Urteil vom 10. April 2008 - BVerwG 7 C 39.07 -, NVwZ 2008, S. 1012 <1015>; instruktiv zu der Entwicklung der Rechtsprechung Sellner, in: Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, 2003, S. 741). Diese Rechtsprechung ist im Schrifttum teils auf Zustimmung (vgl. Sellner, NVwZ 1986, S. 618; Rengeling, DVBI 1986, S. 266; Salzwedel, NVwZ 1987, S. 278; Gusy, DVBI 1987, S. 497; Breuer, NVwZ 1988, S. 104), teils auf Kritik (vgl. Wilke, Jura 1992, S. 186; Koch, ZUR 1993, S. 103) gestoßen. Das Bundesverfassungsgericht hat über ihre Vereinbarkeit mit dem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG bislang nicht entschieden.

(2) Auch die vorliegende Verfassungsbeschwerde gibt hierzu keinen Anlass. Denn jedenfalls beruht das angegriffene Urteil nicht auf einem etwaigen diesbezüglichen Verfassungsverstoß. Das Oberverwaltungsgericht hat die gerichtliche Kontrolldichte nicht in verfassungswidriger Weise beschränkt. 68

(a) Das Oberverwaltungsgericht stellt seinen Ausführungen zur „Vorsorge im bestimmungsgemäßen Betrieb“ sowie zur „Vorsorge gegen Störfälle“ im Rahmen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG (vgl. juris Rn. 90 bis 138) zwar Obersatzartig die in der zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten Grundsätze betreffend den exekutiven Funktionsvorbehalt voran. Im Folgenden setzt es sich - soweit aus dem angegriffenen Urteil ersichtlich - mit den Einwendungen des Beschwerdeführers allerdings ausführlich auseinander und bescheidet diese in der Sache abschlägig, ohne die aufgeworfenen Fragen einem exekutiven Funktionsvorbehalt zuzuordnen. Dies gilt hinsichtlich der „Vorsorge im bestimmungsgemäßen Betrieb“, insbesondere mit Blick auf das Klagevorbringen betreffend die meteorologische Datenbasis (vgl. juris Rn. 94 bis 99), die Ableitungen von Radon „natürlichen“ und „künstlichen“ Ursprungs und ihre Auswirkungen (vgl. juris Rn. 100 bis 103), die Berücksichtigung aller erheblichen Expositionspfade und der Lebensgewohnheiten des Beschwerdeführers (vgl. juris Rn. 104 bis 108), die besonderen Verzehr- und Versorgungsgewohnheiten des Beschwerdeführers (vgl. juris Rn. 109), mögliche synergistische Effekte zwischen konventionellen Schadstoffen und ionisierenden Strahlen in der Größenordnung der natürlichen Strahlung (vgl. juris Rn. 110) sowie das „Strahlenminimierungsgebot“ (vgl. juris Rn. 111). Im Rahmen der Überprüfung der erforderlichen „Vorsorge gegen Störfälle“ setzt sich das Oberverwaltungsgericht mit dem diesbezüglichen Vorbringen des Beschwerdeführers zu einer Verletzung des „Strahlenminimierungsgebotes“ (vgl. juris Rn. 113 bis 115), dem Fehlen einer deterministischen Störfallanalyse (vgl. ju-

69

ris Rn. 116 f.), dem Ereignis „Fahrzeugkollision mit Folgebrand“ (vgl. juris Rn. 118 bis 126), der Kollision eines beladenen Transportfahrzeuges unter Tage mit einem anderen Fahrzeug mit Folgebrand (vgl. juris Rn. 127 bis 135) sowie den Auswirkungen eines (zufälligen) Flugzeugabsturzes und eines Hubschrauberabsturzes (vgl. juris Rn. 136 f.) auseinander. Auf der Grundlage des Beschwerdevorbringens erscheinen die vom Oberverwaltungsgericht ange-
stellten Erwägungen auch in der Sache nachvollziehbar. Eine abschließende diesbezügliche Beurteilung ist allerdings nicht möglich, weil der Beschwerdeführer die in dem angegriffenen Urteil in Bezug genommenen Gutachten und Stellungnahmen, denen sich das Oberverwaltungsgericht der Sache nach angeschlossen hat, nicht vorgelegt hat.

(b) Auf die „Richtigkeit“ der behördlichen Risikoermittlung und -bewertung hinsichtlich der Möglichkeit eines gezielten Flugzeugabsturzes kam es von dem insoweit maßgeblichen Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts aus schon nicht entscheidungserheblich an. Das Oberverwaltungsgericht vertritt die Rechtsauffassung, dass der Beschwerdeführer den erforderlichen Schutz gegen terroristische Akte im Rahmen des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG nicht im Wege des Individualrechtsschutzes geltend machen könne (vgl. juris Rn. 144). Da der Beschwerdeführer diesen die Klageabweisung selbständig tragenden Rechtssatz nicht zum Gegenstand seiner Nichtzulassungsbeschwerde gemacht hat, ist er - wie bereits dargestellt (vgl. 3. b) aa) (2) (c)) - aus Gründen der Subsidiarität einer verfassungsrechtlichen Prüfung im vorliegenden Verfahren entzogen. 70

Gleiches gilt im Ergebnis im Hinblick auf die Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts zu dem Nachweis der Langzeitsicherheit (vgl. juris Rn. 160 f.). Denn auch insoweit führt das Oberverwaltungsgericht selbständig tragend und ohne Verfassungsverstoß (vgl. 3. b) aa) (2) (b)) aus, dass das diesbezügliche Rügevorbringen des Beschwerdeführers Umstände betreffe, aus denen sich eine Verletzung seiner Rechte nicht ergeben könne (vgl. juris Rn. 158 f.). 71

(c) Dass die Klageabweisung durch das Oberverwaltungsgericht auf einer verfassungswidrigen Beschränkung der gerichtlichen Kontrolldichte beruhen könnte, ist nach alledem nicht ersichtlich. 72

Derartiges zeigt auch die Begründung der Verfassungsbeschwerde nicht auf, die insoweit jeglichen Bezug zu der angegriffenen Entscheidung vermissen lässt. Der Beschwerdeführer zieht weder die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG in der Sache in Zweifel noch legt er sonst dar, welcher dem Planfeststellungsbeschluss anhaftende Mangel aufgrund der Annahme eines exekutiven Funktionsvorbehalts der richterlichen Kontrolle entzogen worden wäre. 73

cc) Das Bundesverwaltungsgericht hat nicht dadurch gegen Art. 19 Abs. 4 74

Satz 1 GG verstoßen, dass es in dem angegriffenen Beschluss das Vorliegen beziehungsweise die hinreichende Darlegung von Zulassungsgründen im Sinne von § 132 Abs. 2 VwGO verneint und die Nichtzulassungsbeschwerde zurückgewiesen hat.

Das Gebot effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet zwar keinen Anspruch auf die Einrichtung eines bestimmten Rechtszuges (vgl. BVerfGE 92, 365 <410>; 104, 220 <231>; stRspr). Hat der Gesetzgeber jedoch mehrere Instanzen geschaffen, darf der Zugang zu ihnen nicht in unzumutbarer und durch Sachgründe nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert werden (vgl. BVerfGE 77, 275 <284>; 78, 88 <99>; 84, 366 <369 f.>; 104, 220 <232>). Dies ist vorliegend - auch mit Blick auf die Frage der Rechtsnatur der atomrechtlichen Planfeststellung gemäß § 9b AtG - nicht ersichtlich. 75

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 76

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 77

Papier

Bryde

Schluckebier

Rechtsanwaltskanzlei Wiltrud Rülle-Hengesbach,
Märkische Straße 56/58, 44141 Dortmund -

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom
10. November 2009 - 1 BvR 1178/07**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10. November 2009 - 1 BvR 1178/07 - Rn. (1 - 77), http://www.bverfg.de/e/rk20091110_1bvr117807.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2009:rk20091110.1bvr117807