

Anhang 1: Rechtliche Beurteilung und Handlungsmöglichkeiten

Verfasser: Rechtsanwalt Michael Günther, Hamburg

A1.0. Aufgabenstellung und zusätzliche Problemfelder

In diesem Abschnitt sollen die folgenden Fragen untersucht werden:

(A1.1.) Wie weit ist die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung (u.a. Fürsorgepflicht für die Einwohner der Gemeinde, Planungshoheit) durch die von Bundes- und Landesbehörden erteilten Genehmigungen für Atomtransporte beeinträchtigt?

(A1.2.) Welche rechtlichen Konsequenzen ergeben sich für die Kommune gegenüber dem Land, wenn dieses seiner Informationspflicht für sicherheitstechnische Maßnahmen oder Katastrophenschutzmaßnahmen nicht oder nicht in vollem Umfang nachkommt?

(A1.3.) Welche vertragsrechtlichen Möglichkeiten bestehen für die Lübecker Hafengesellschaft, die bestehenden Verträge mit den Atomtransportunternehmen zu kündigen?

(A1.4.) Gibt es Möglichkeiten für Vereine oder Einzelpersonen - etwa auf dem Klageweg - gegen die Transporte vorzugehen?

A1.0.1.

Obwohl es umfangreiche Literatur über den Umgang mit radioaktiven Stoffen gibt, hat der Transport radioaktiver Stoffe bisher in der Rechtsprechung und Rechtsliteratur nur wenig Beachtung gefunden

- (1). Dabei sind die rechtlichen Probleme vielfältig
- (2). Ihre Lösung ist bisher nicht überzeugend gelungen

Wus: Gutachten über die Gefährdung durch den Transport radioaktiver Güter auf dem Gebiet der Hansestadt Lübeck, Juni 1988

Die radioaktiven Stoffe zählen zu der Gruppe der gefährlichen Güter, von denen aufgrund ihrer Natur, ihrer Eigenschaften oder ihres Zustandes im Zusammenhang mit der Beförderung Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere für die Allgemeinheit, für wichtige Gemeingüter, für Leben und Gesundheit von Menschen sowie für Tiere und andere Sachen ausgehen können, § 2 Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (3). Grundsätzlich ist es verboten, radioaktive Stoffe zu befördern (3). Allerdings besteht anders als bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 AtG (4) ein Anspruch auf Erteilung einer Beförderungsgenehmigung, sofern die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt werden, § 4 Abs. 2 AtG, § 6 StrlSchV (5) (6).

Da der Behörde kein Versagungsersessen zusteht (7), wird bereits hierdurch der Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt.

Dies ist umso unbefriedigender, als von dem Transport radioaktiver Stoffe erhebliche Gefahren ausgehen und die Beförderungsvorschriften gleichwohl lückenhaft sind.

Neben dem Atom- und Strahlenschutzrecht richten sich die Anforderungen nach den verkehrsrechtlichen Vorschriften mit nationalem und internationalem Bezug über die Beförderung gefährlicher Güter (Nachweis im einzelnen bei Brandl, Blechschmidt, (3)). Diese verkehrsrechtlichen Vorschriften dienen der erforderlichen Schadensvorsorge und beinhalten damit in erster Linie die den Schutz Dritter betreffenden wichtigsten Genehmigungsvoraussetzungen (7, 8). Grundlage der verkehrsrechtlichen Vorschriften sind internationale Transportübereinkommen (Nachweis bei Brandl,

Blechschiidt, (3)). Soweit verkehrsrechtliche Vorschriften fehlen, ist die zu ermittelnde Schadensvorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik zu treffen, § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG, § 10 Abs. 1 Nr. 3 StrlSchV. Diese Generalklausel wird in der Regel substantiiert durch allgemeine Beförderungsstandards, vor allem durch die weltweit national wie international beachteten Empfehlungen der IAE0 (9), die so aufgenommen werden in die verkehrsrechtlichen Vorschriften, sowie durch besondere Auflagen der Genehmigungsbehörde (10).

Teilweise wird die Auffassung vertreten, daß nach der Systematik des Atomrechts lückenhaft erscheinende Regelungen bewußt nicht geregelt worden sein können (11). Hieraus ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung. Unzureichend sind die Bestimmungen insbesondere hinsichtlich Schutzmaßnahmen für das Beförderungspersonal, die ärztliche Überwachung und Untersuchung des Fahrpersonals und anderer bei der Beförderung beschäftigter Personen aus der Sicht des Atom- und Strahlenschutzrechtes sowie über das Verhalten und die Schutz- und Hilfsmaßnahmen bei Unfällen (12). Die Verweisung der nuklearspezifisch erforderlichen Vorsorge in das Verkehrsrecht führt u.a. auch dazu, daß die Schutzvorschriften in der Strahlenschutzverordnung auf die Beförderung von Kernbrennstoffen und sonstigen radioaktiven Stoffen keine Anwendung finden. Eine Anwendung kommt allenfalls dann in Betracht, soweit Regelungen des Atom- und Strahlenschutzrechtes eine Normierung des Standes der Wissenschaft und Technik darstellen (12), wobei allerdings streitig ist, ob hierfür überhaupt Raum ist.

Eine subsidiäre Anwendung des nationalen Atom- und Strahlenschutzrechtes scheidet auch bei der grenzüberschreitenden Beförderung aus, da hier

internationale Abkommen abschließend die erforderliche Schadensvorsorge regeln (13).

A1.0.2.

Neben den unzureichenden Schutzvorschriften ist aber auch die atomrechtliche Gefährdungshaftung (§ 25 AtG) unbefriedigend, da eine vollständige Schadenskompensierung nicht erwartet werden darf (13 a). Das Problem der Kausalität ist weder nach internationalen Konventionen noch nach deutschem Recht geklärt. Es ist zu erwarten, daß nach einem Unfall langfristige Schäden an Leben und Gesundheit nur deshalb nicht zu einem "Haftungsfall" werden, weil sich der Nachweis der Verursachung durch ein nukleares Ereignis nicht führen läßt (13 b). Auch ist ungeklärt, wie weit nukleare Schäden ersatzfähig sind. Schmerzensgeldansprüche werden nur bei Verschulden gewährt. Der Umfang der zu ersetzenden Vermögensschäden ist nicht abzusehen. Auch ist noch nicht geklärt, inwieweit "Vorbeugungskosten" wie die Evakuierung aus einem gefährdeten Gebiet oder die medizinische Untersuchung wegen des Verdachts einer Strahlenexposition ersetzt werden müssen. In diesem Zusammenhang gibt es ebenso keine ausreichende Vorsorge für den Katastrophenfall.

A1.0.3.

Nach den überkommenen Grundsätzen des Polizeirechtes richtet sich die erforderliche Vorsorge gegen Schäden (Gefahrenabwehr) nach dem Gefährdungspotential (14). Je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist, umso geringer sind die Anforderungen, die an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts gestellt werden dürfen. Wo es um den Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter geht, kann deshalb auch schon eine entferntere Möglichkeit eines Schadens die begründete Befürchtung

seines Eintritts auslösen und eine ausreichende Gefahrenabwehr notwendig machen (15). Nach dem Grundgesetz hat das Rechtsgut Leben den "Höchstwert" (16). Dies hat auch gerade Bedeutung bei der Vorsorge vor Katastrophen (17).

Die Beförderungsgenehmigungen ersetzen nicht Genehmigungen und Anzeigen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften erforderlich sind (18).

Auch wenn die gesetzlichen Begriffe nicht genau definiert oder gegeneinander abgegrenzt sind, so fällt in diesem Zusammenhang doch das Folgende auf:

Das Atom- und Strahlenschutzrecht geht aus von der Schadensvorsorge (§ 4 AtG, § 10 StrlSchV), d.h. von einer Gefahrenabwehr als Schadensabwendung (19). Auch das Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter geht vom Schutz gegen Gefahren und darüber hinaus erheblicher Belästigungen aus, § 3 Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter. Unter einer polizeilichen Gefahr wird nach allgemeiner Auffassung eine Lage verstanden, in der bei ungehindertem Ablauf des Geschehens ein Zustand oder ein Verhalten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die Schutzgüter führen würde (20). Der Schaden braucht allerdings nicht mit Gewißheit zu erwarten sein. Dem polizeilichen Gefahrenbegriff ist die "Besorgnis einer Gefahr" üblicherweise vorgelagert. Diesen Begriff verwenden § 5 Abs. 3 sowie § 10 HSVO (21).

Das Atom- und Strahlenschutzrecht knüpft an den polizeirechtlichen Begriff der Gefahr an, der hier im gleichen Sinn zu verstehen ist wie im allgemeinen Recht der Gefahrenabwehr (22). Einige Gesetze (23) haben nach dem Vorsorgeprinzip (24) sich nicht auf den vorbeugenden Gefahrenschutz beschränkt, sondern versuchen das Entstehen von Umweltbelastungen unter-

Gestaltungsfreiraum. Sie hat die wasserwirtschaftlich relevanten öffentlichen Belange zu fördern, sie vor Beeinträchtigungen zu bewahren und hinsichtlich des vorhandenen Wassers eine gerechte Verteilungsordnung zu schaffen. Dazu gehört eine planende Vorsorge für zukünftige Nutzungsinteressen ebenso wie eine vorausschauende Erhaltung des Trinkwasserreservoirs über den gegenwärtigen Bedarf hinaus. Ein solches Bewirtschaftungsermessen kann die Atombehörde nicht ausüben. Sie ist nicht dazu berufen und im allgemeinen auch nicht in der Lage, die dazu gehörenden Dispositionen und Maßnahmen zu treffen. Insofern können sich, aus der Sicht der Wasserbehörde, weiterreichende Anforderungen als aus den Vorschriften des Strahlenschutzrechtes ergeben (27c). Da die HSWO auch dem Schutz von Gewässern dient, ist diese Rechtsprechung auch analog auf Atomtransporte anzuwenden. Dabei ist allerdings das Übermaßverbot zu beachten, wonach nicht unkoordiniert dasselbe geprüft werden darf, das bereits eine andere Behörde geprüft hat, ohne daß die damit entstehenden Kosten einem zusätzlichen Erkenntniswert entsprechen. Die hier zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist allerdings nicht unmittelbar auf den Transport radioaktiver Stoffe anzuwenden, da die Entscheidung von dem planerischen Ermessen der Wasserbehörde ausgeht. Ein solches Ermessen kann aber ausgeübt werden bei der Widmungsbeschränkung (Einziehung) des Hafens, mit der die Transporte radioaktiver Stoffe generell ausgeschlossen werden (s.u. A.3.3.).

Gestaltungsfreiraum. Sie hat die wasserwirtschaftlich relevanten öffentlichen Belange zu fördern, sie vor Beeinträchtigungen zu bewahren und hinsichtlich des vorhandenen Wassers eine gerechte Verteilungsordnung zu schaffen. Dazu gehört eine planende Vorsorge für zukünftige Nutzungsinteressen ebenso wie eine vorausschauende Erhaltung des Trinkwasserreservoirs über den gegenwärtigen Bedarf hinaus. Ein solches Bewirtschaftungsermessen kann die Atombehörde nicht ausüben. Sie ist nicht dazu berufen und im allgemeinen auch nicht in der Lage, die dazu gehörenden Dispositionen und Maßnahmen zu treffen. Insofern können sich, aus der Sicht der Wasserbehörde, weiterreichende Anforderungen als aus den Vorschriften des Strahlenschutzrechtes ergeben (27c). Da die HSWO auch dem Schutz von Gewässern dient, ist diese Rechtsprechung auch analog auf Atomtransporte anzuwenden. Dabei ist allerdings das Übermaßverbot zu beachten, wonach nicht unkoordiniert dasselbe geprüft werden darf, das bereits eine andere Behörde geprüft hat, ohne daß die damit entstehenden Kosten einem zusätzlichen Erkenntniswert entsprechen. Die hier zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist allerdings nicht unmittelbar auf den Transport radioaktiver Stoffe anzuwenden, da die Entscheidung von dem planerischen Ermessen der Wasserbehörde ausgeht. Ein solches Ermessen kann aber ausgeübt werden bei der Widmungsbeschränkung (Einziehung) des Hafens, mit der die Transporte radioaktiver Stoffe generell ausgeschlossen werden (s.u. 41.3.3.).

A1.1. Wie weit ist die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung (u.a. Fürsorgepflicht für die Einwohner der Gemeinde, Planungshoheit) durch die von Bundes- und Landesbehörden erteilten Genehmigungen für Atomtransporte beeinträchtigt ?

A1.1.1.

Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung hat insbesondere seine Grundlagen in Art. 28 Abs. 2 GG und §§ 1 und 2 GO. Dabei geht Art. 28 Abs. 2 GG von einer Allzuständigkeit der Gemeinden aus (30), die allerdings nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet ist. Ein bestimmter Kern der Selbstverwaltung ist gegen jede gesetzliche Schmälerung gesichert (31), muß sich aber u.U. in besonderen Notlagen auch gewisse Einschränkungen gefallen lassen (31).

Umfang und Inhalt der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft i.S. des Art. 28 Abs. 2 GG sind im einzelnen umstritten (32). Die überwiegende Auffassung in Schrifttum und der Rechtsprechung ist die Auffassung, daß die Flächennutzungsplanung auch heute noch nicht zum Kernbereich der gemeindlichen Aufgaben zähle (33), während die Kompetenz der Gemeinden für die Bebauungsplanung verfassungsfest sein soll (34).

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage erneut erst vor kurzem offen gelassen (35). Denn Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Wirkungskreis der Gemeinden in ihrem Kernbereich nur institutionell, nicht ohne weiteres auch individuell. Gesetzliche

Einwirkungen auf die Selbstverwaltung lediglich einzelner Gemeinden könnten daher verfassungsrechtlich zulässig sein, wenn sie diesen Gemeinden bestimmte Selbstverwaltungsrechte teilweise entziehen. Anders zu beurteilen sind allgemeine Eingriffe in die kommunale Planungshoheit. Da die Beförderungsgenehmigung u.a. nur zu erteilen ist, wenn überwiegende öffentliche Interessen der Wahl der Art, der Zeit und des Weges der Beförderung nicht entgegenstehen, zu diesen öffentlichen Interessen auch besonders schutzbedürftige Plangebiete gehören (etwa Kur- oder Klinikgebiete gem. § 11 Abs. 2 BauNVO (36)), haben sich die Transportgenehmigungen - soweit erforderlich - den gemeindlichen Planungsaufgaben anzupassen, so daß die institutionelle Planungshoheit der Gemeinde durch das Beförderungsrecht des Atom- und Strahlenschutzrechtes nicht eingeschränkt wird. Die Gemeinde hat ihre Planung nicht nach Transportwegen radioaktiver Stoffe auszurichten. Umgekehrt muß die Genehmigungsbehörde jedenfalls besonders schutzbedürftige Plangebiete bei Festlegung des Transportweges mit berücksichtigen. Eine Fehlbeurteilung oder Mißachtung dieser Pflicht berührt aber in der Regel noch nicht die gemeindliche Planungshoheit. Auch sollen Drittbetroffene aus einer Verletzung des § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG keine Klagbefugnis herleiten (37).

A1.1.2.

Soweit Transportgenehmigungen gemeindliche Belange berühren können, hat aber die Genehmigungsbehörde die Pflicht, die individuell betroffene Gemeinde anzuhören und den relevanten Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln (38). Diese Pflicht der Behörde ist Ausfluß sowohl der Selbstverwaltungsgarantie wie des Rechtsstaatsgebotes (39). Die Rechtsprechung hat auch bereits die Verengung gemeindlicher

Planungsmöglichkeiten im Einwirkungsbereich radioaktiver Emissionen als wehrfähige Position gemeindlicher Selbstverwaltung angeführt (40).

Zwar hat die Gemeinde auch eine Fürsorgepflicht für ihre Einwohner, diese unterscheidet sich jedoch nicht von der staatlichen Fürsorgepflicht für die Einwohner, so daß eine Klagbefugnis der Gemeinde aufgrund von Gefährdungen ihrer Einwohnerschaft oder der Lebensbedingungen in ihrem Gebiet von der Rechtsprechung überwiegend abgelehnt wurde (41).

Die Gemeinde kann Abwehrrechte haben wegen der Gefährdung gemeindlicher Sachwerte (42) oder wegen eines Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht als Trägerin der städtischen Trinkwasserversorgung (43).

Die im Störfall nicht auszuschließende Freisetzung größerer Mengen radioaktiver Stoffe kann Gesundheit und Leben der in städtischen Einrichtungen (Krankenhäusern, Kindergärten oder Altenheimen) untergebrachten Personen gefährden, Maßnahmen der Gemeinde erforderlich machen und dadurch die Gemeinde in ihrer Finanz- und Personalhoheit beeinträchtigen (44).

Besondere Katastrophenschutzpläne sind für den Transport radioaktiver Stoffe nicht vorhanden (45). Auch wenn dies ein ernstzunehmendes Defizit ist, liegt darin kein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde. Ein solcher Eingriff liegt auch nicht vor, wenn die Gemeinde befürchtet, aus Gründen unzureichender Gefahrenvorsorge nicht mehr rechtzeitig und umfassend die ihr obliegenden Aufgaben nach dem Landes-Katastrophenschutzgesetz erfüllen zu können. Für Katastrophen aller Art, unabhängig von deren Ursache, sind die Landräte und Bürgermeister der kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutz-

behörde nach dem Landeskatastrophenschutzgesetz zuständig. Sie haben die Aufgabe, Katastrophen vorzubeugen, sie abzuwehren und die hierfür erforderlichen Einsätze zu leiten. Den kreisfreien Städten werden hier jedoch Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen, d.h. sie werden als Staatsverwaltung tätig (46) (Fremdverwaltungsaufgaben), so daß der Gemeinde eine Klagbefugnis wegen des notwendigen Katastrophenschutzes nicht zusteht.

Die kommunale Selbstverwaltung ist mithin durch Beförderungsgenehmigungen regelmäßig nur dann beeinträchtigt, wenn hierdurch gemeindliche Planungen konkret betroffen sind. Dies kommt nur in besonderen Ausnahmefällen in Betracht. Allerdings sind die Genehmigungsbehörden verpflichtet, die Gemeinde vor Erteilung einer Transportgenehmigung u.a. wegen Art, Zeit und Weg der Beförderung anzuhören.

A1.2. Welche rechtlichen Konsequenzen ergeben sich für die Kommune gegenüber dem Land, wenn dieser seiner Informationspflicht für sicherheitstechnische Maßnahmen oder Katastrophenschutzmaßnahmen nicht oder nicht in vollem Umfang nachkommt?

A1.2.1.

Die Informationsrechte der Gemeinde bzw. die Informationspflichten des Landes sind nur unzureichend gesetzlich geregelt. Der Katastrophenschutz ist eine Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung, § 2 Abs. 3 LKatSG (47). Dies ist eine Auftrags- oder Fremdverwaltungsaufgabe (s.o.) (48), die gem. §§ 17, 16 Abs. 1 LVwG der Fachaufsichtsbehörde gegenüber der Gemeinde ein Informationsrecht verschafft, nicht jedoch der Gemeinde gegenüber dem Land. Eine solches Informationsrecht kann sich aber aus § 31 LKatSG ergeben, wonach der Ausschuss für Katastrophenschutz Fragen der Durchführung der ... wirkt. Da der

Katastrophenschutz Staatsaufgabe ist (46), steht der Gemeinde auch kein subjektives Recht aus der Wahrnehmung von Katastrophenschutzaufgaben gegenüber dem Land zu. In diesem Zusammenhang kann ein Informationsanspruch auch nicht aus § 33 Abs. 1 Nr. 3 LVwG hergeleitet werden, da diese Rechtsgrundlage nicht innerhalb eines bestehenden Weisungsverhältnisses in Betracht kommt, § 32 Abs. 2 Nr. 1 LVwG. Allerdings ist dieser Vorschrift auch zu entnehmen, daß Behörden einander innerhalb eines bestehenden Weisungsverhältnisses grundsätzlich Hilfe zu leisten haben, wozu auch notwendige Informationen gehören. Nur ist dies im Konflikt nicht durchsetzbar. Schäden mitveranlaßt durch Informationsdefizite lösen aber u.U. Ersatzansprüche Dritter gegenüber der Behörde aus, der Pflichtverletzungen vorzuhalten sind.

A1.2.2.

Dort, wo die Gemeinde zur Abwehr eigener Aufgaben bzw. der damit verbundenen Gefahrenabwehr auf Informationen angewiesen ist, kann sie im Wege der Amtshilfe auch Informationshilfe von einer anderen Behörde, d.h. auch Landesbehörden, anfordern, § 33 Abs. 1 Nr. 3 LVwG (49).

Soweit das Amtshilfegesuch der Durchsetzung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben dient, kann die Gemeinde dieses Amtshilfegesuch auch im Wege der Verpflichtungsklage gegenüber dem Land durchsetzen (50).

A1.2.3.

Daneben bestehen allgemeine Auskunftsrechte nach §§ 171, 187 LVwG, § 5 HSVO, sowie eine Anmeldepflicht gem. §§ 8 f. HSVO und eine Mitführ- und Vorzeigepflicht nach § 4 Abs. 5 AtG bzw. § 8 Abs. 4 StrlSchV.

A1.3. Welche vertragsrechtlichen Möglichkeiten beste
für die Lübecker Hafen-Gesellschaft, die beste
den Verträge mit den Atomtransportunternehmen
zu kündigen ?

A1.3.1.

Einer Kündigung der bestehenden Verträge mit Atomtra
portunternehmen steht § 101 a) LWG (51) entgegen.
Nach § 101 a) LWG darf jedermann die öffentlichen
Häfen für den Verkehr benutzen, soweit die Benutzung
nach diesem Gesetz oder nach anderen Vorschriften
nicht beschränkt ist. Da die atom- und strahlenschut
rechtlichen Gefahren in den entsprechenden Genehmi
gungsverfahren von fachlich qualifizierten Behörden
zu bewältigen sind, dürfte in der Regel die Benutzung
des Hafens nicht alleine deswegen untersagt werden,
weil die von den Fachbehörden geprüften Gefährdungs
tatbestände lediglich anders beurteilt werden (52).
Allerdings können spezifische hafenspolizeiliche Ge
fahren aufgrund besonderer örtlicher Verhältnisse
eine Zurückweisung rechtfertigen, wobei zu berücksi
tigen ist, daß die Hafensicherheitsverordnung berei
bei der Besorgnis einer Gefährdung ermächtigt, das
Einbringen gefährlicher Güter im Einzelfall zu unt
sagen. Hierzu gehört insbesondere auch der Gewässer
schutz (s.o. 10.0.3.). Gleichwohl ist aber eine
genaue Abgrenzung zwischen dem atom- und strahlens
rechtlichen Gefahrenbegriff und dem vorgelagerten
Gefahrenverdacht des Wasserrechts bzw. der Hafensi
chheitsverordnung bisher nicht gerichtlich vorgenom
worden. Die Abgrenzung dürfte in der Praxis auch
mit nicht geringen Schwierigkeiten verbunden sein

A1.3.2.

Bei bleibender Rechtslage besteht die Möglichkeit

einer Zurückweisung des Transportes und die Möglichkeit einer Kündigung des Vertrages mit dem Transportunternehmen, wenn dieses seine Transporte in der Vergangenheit nicht korrekt abgewickelt hat oder Sicherheitsanordnungen nicht nachgekommen ist (52). Transporte können auch zurückgewiesen werden, wenn die Umschlagkapazität des Hafens nicht ausreicht, wobei allerdings nach sachlichen Gesichtspunkten - etwa dem Zeitpunkt der Anlieferung - die Reihenfolge des Umschlages zu erfolgen hat (53). Danach wird der Umschlag gegebenenfalls nur verzögert. Bei radioaktiven Stoffen besteht aber gerade das Interesse, den Umschlag zu beschleunigen und die Verweildauer im Hafen und anderswo zu verkürzen.

A1.3.3.

Die freie Benutzung des Hafens steht jedoch unter dem Vorbehalt der Beschränkung durch Gesetze oder andere Vorschriften. Nach § 8 Abs. 1 HafVO (54) darf die Hafennutzung u.a. nur soweit erfolgen, wie die allgemeine Nutzung nicht durch die Widmung oder durch Sondernutzungsrechte eingeschränkt ist. Umschlagsbeschränkungen für radioaktive Stoffe sind auch bereits bekannt. So sind in den U.S.A., aber auch in Japan bestimmten Häfen für den Antransport von bestimmten Transportgütern, insbesondere von hochangereichertem Uran und Plutonium, geschlossen worden (55). Die Einziehung ist actus contrarius der Widmung.

= *Einziehung*

Die Häfen der Hansestadt Lübeck sind kommunale Häfen. Ein Widmungsakt ist nicht bekannt, aber auch nicht erforderlich. Eine Widmung kann durch Gewohnheitsrecht oder durch tatsächliche Indienststellung bzw. durch konkludente Handlung erfolgen (55a). Kann eine Widmung nicht nachgewiesen werden, so bietet auch die unvorzählige "Verjährung" Ersatz.

Da die Widmung eines Hafens auf bestimmte Nutzungen beschränkt werden kann (vgl. etwa Fährhafen, Sportboothafen etc.), können auch durch eine Teileinziehung Nutzung und Umschlag beschränkt werden. Eine Teileinziehung ist nach pflichtgemäßem Ermessen zulässig (56). Die Einziehung könnte dahingehend erfolgen, daß der Umschlag radioaktiver Stoffe oder bestimmter radioaktiver Stoffe ausgeschlossen wird.

Da es sich bei den Häfen nicht um Landeshäfen handelt sondern um kommunale Häfen ist die Hansestadt Lübeck selbst befugt, eine Teileinziehung vorzunehmen. Bei Beachtung des planerischen Ermessens (s.o. A1.0.3.) kommt auch ein Selbsteintrittsrecht der Fachaufsichtsbehörde gem. § 16 Abs. 3 LVwG (55b) nicht in Betracht abgesehen davon, daß die jetzige Landesregierung einer Teileinziehung wohl auch kaum widersprechen dürfte.

Die Bundesregierung dürfte dies auch nicht verhindern können, da die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Art. 74 Nr. 21 GG nicht das Recht der Seehäfen einschließt (57).

Der Gemeingebrauch ist eine mittelbare Folge der Widmung. Er wird durch die Teileinziehung eingeschränkt. Nach ganz herrschender Meinung besteht kein subjektives öffentliches Recht auf Erhaltung von Gemeingebrauch (55c). Widmung und Entwidmung einer öffentlichen Sache sind Verwaltungsakte, die der Allgemeinheit gegenüber ergehen, und nicht zugunsten oder zulasten bestimmter einzelner Personen erlassen werden (55d). Von dem Umschlag über die Häfen ausgeschlossene Transportunternehmen werden gegen die Teileinziehung folglich nicht mit Erfolg klagen können. Denn sie werden sich auch nicht auf Anliegergebrauch oder gesteigerten Gemeingebrauch berufen können, da der Umschlag grundsätzlich auch über andere Seehäfen stattfindet.

kann.

Wenn aber durch eine Teileinziehung, die sich auf die Benutzungsart beschränken kann (58), der Umschlag radioaktiver Stoffe ausgeschlossen wird, steht auch § 101 a) LWG der Kündigung der bestehenden Verträge mit den Atomtransportunternehmen nicht mehr entgegen. Bei Ausschluß eines Teils des Umschlags durch Teileinziehung wird der Lübecker Hafen-Gesellschaft mbH der Umschlag dieser Güter unmöglich. Sie hat die Unmöglichkeit auch nicht zu vertreten. Ihre Leistungspflicht erlischt, § 275 BGB (59).

A1.4. Gibt es Möglichkeiten für Vereine oder Einzelpersonen - etwa auf dem Klagewege - gegen die Transporte vorzugehen ?

A1.4.1.

Vereine oder andere Personenzusammenschlüsse können gegen Transportgenehmigungen in der Regel nicht mit Erfolg klagen oder andere Rechtsbehelfe ergreifen (60).

Dies gilt jedenfalls für die altruistische Verbandsklage, in der der Verein sich auf die Verletzung von Rechten beruft, die nicht zu seinen subjektiv-öffentlichen Rechten gehören. Eine Klage des Vereins ist nur dann zulässig, wenn er sich auf die Verletzung eigener Rechte, etwa auf eine Einwirkung auf sein Vereinseigentum, berufen kann, Art. 14 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG (60).

A1.4.2.

Demgegenüber können Einzelpersonen gegen Transportgenehmigungen jedenfalls dann zulässigerweise Rechtsmittel einlegen, wenn sie geltend machen, daß sie durch die Transportgenehmigung in ihren Rechten

verletzt werden, § 42 Abs. 2 VwGC. Dies darf aber nicht lediglich behauptet werden, sondern muß im einzelnen dargelegt werden. Zu den Rechtsverletzungen gehört auch die konkrete Gefährdung von subjektiv-öffentlichen Rechten. Einzelpersonen können sich insbesondere auf den Schutz von Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie auf den Schutz des Eigentums (Art. 14 GG) berufen. Auch die Schadensvorsorge in § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG bzw. § 6 Abs. 1 Nr. 5 StrlSchV dient dem Individualschutz (61), so daß Einzelpersonen die Verletzung dieser Vorschriften beanstanden können, sofern hierdurch ihre Situation wesentlich verschlechtert wird.

Literatur

- (1) Rabben, Rechtsprobleme der atomaren Entsorgung, 1988, S. 77
- (2) Nur noch Bundesbahn soll Atommüll transportieren, Frankfurter Rundschau v. 19.03.1988
- (3) Brandl, Blechschmidt, Bestimmungen über die Beförderung radioaktiver Stoffe, 1987, AO S.5
- (4) AtG = Atomgesetz
- (5) StrlSchV = Strahlenschutzverordnung
- (6) Brandl, Blechschmidt, AO S. 9
- (7) Rabben, S. 78
- (8) Winters, Atom- und Strahlenschutzrecht, 1978, S. 35 ff.
- (9) IAEO = Internationale Atomenergie-Organisation = IAEA = International Atomic Energy Agency, Nachweis bei Brandl, Blechschmidt
- (10) Haedrich, Atomgesetz, 1986, Anm. 2 d) zu § 4; Merkblatt der PTB = Physikalisch-Technische Bundesanstalt, abgedr. bei Brandl, Blechschmidt
- (11) Winters, S. 36; Rabben, S. 79
- (12) Winters, S. 35; Rabben, S. 79
- (13) Winters, S. 36;
- (13a) Däubler, Haftung für gefährliche Technologien, 1988, S. 18 f.
- (13b) Däubler, S. 19
- (14) Brandl, Blechschmidt, AO S. 10
- (15) Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 224 m.w.N.
- (16) BVerfGE 46, 160, 164 - Schleyer
- (17) Mahrenholz i. BVerfG EuGRZ 1987, 565, 583
- (18) Haedrich, Anm. 1 zu § 4; Winters, S. 37; offengelassen OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.01.1988 - 3 OVG B 3 u. 4/88
- (19) Drews/Wacke/Vogel/Martens, S. 163, 221; Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, 2. Aufl., 1978, Anm. 1 zu § 4
- (20) BVerwGE 62, 36, 38
- (21) HSVO = Hafensicherheitsverordnung
- (22) Degenhart, Kernenergierecht, 2. Aufl., 1982, S. 25 ff.; Drews/Wacke/Vogel/Martens, S. 163 m.w.N.
- (23) § 26 Abs. 2 WHG = Wasserhaushaltsgesetz; Art. 2 Gesetz zur Verhütung der Meeresverschmutzung

- (24) Reh binder, Allgemeines Umweltrecht, S. 87 in Salzwedel, Grundzüge des Umweltrechtes, 1982
- (25) Gieseke, Wiedemann, Czychowski, Wasserhaushaltsgesetz, 4. Aufl., 1985, Rdz. 28 zu § 26
- (26) BVerwG ZfW 1981, 89
- (27) BVerwG ZfW 1971, 112; Fußnote 25
- (27a) offengelassen bei OVG Lüneburg Beschl. v. 11.01.1988 NVwZ 1988, 560;
- (27b) BVerwG 1988, 535
- (27c) BVerwG 1988, 535, 536
- (28) Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 10/1985
- (29) Senat der Hansestadt Lübeck, Drs. 1440
- (30) Maunz, Dürig, Herzog, Scholz, Grundgesetz, 198: Rdz. 60 zu Art. 28
- (31) BVerfGE 1, 167, 178
- (32) vgl. hierzu, von Münch, Roters, Grundgesetzkommentar, 2. Aufl., 1983, Rdz. 40 ff. zu Art. 28; Degenhart, Kernenergie recht 1981, S. 84 ff.;
- (33) v. Münch, Roters, Rdz. 43 zu Art. 28 m.w.N.
- (34) Schmidt-Abmann, DÖV 1973, 111 f. i. VerwArch 71 (1980), S. 130 f)
- (35) BVerfG UPR 1988, 19, 21; OVG Lüneburg UPR 1988 36, 38
- (36) BauNVO = Baunutzungsverordnung
- (37) Haedrich, Anm. 2 g) zu § 4
- (38) BVerfG UPR 1988, 19, 22
- (39) BVerfGE 50, 195, 202 f.; 56, 298, 320 ff.; Fußnote 38
- (40) BayVGH ET 1979, 589 f.
- (41) Nachweise bei Degenhart, S. 84
- (42) Degenhart, S. 180; Jarass, DVBl. 1976, 732
- (43) OVG Lüneburg UPR 1988, 36; OVG Hamburg UPR 1988 39, 40 m.w.N.
- (44) VG Freiburg DVBl. 76, 808; Wald, Gemeinden in Atomanlagenverfahren nach § 7 AtG, Diss. Mün 1976, S. 91
- (45) Bericht der Landesregierung, Fußnote 28, S.
- (46) Wald, S. 92 f.
- (47) LKatSG = Landes-Katastrophenschutzgesetz
- (48) Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, 1982, Rdz. 5
- (49) Drews, Wacke, Vogel, Martens, S. 149, 196

- (50) Redeker/v. Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 8. Aufl., 1985, Rdz. 103 zu § 42
 - (51) LWG = Landeswassergesetz
 - (52) OVG Lüneburg, Beschluß v. 11.01.1988 - 3 OVG B 2 u: 4/88 NvWZ 1988, 560
 - (53) Wolff, Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, S. 386
 - (54) HafVO = Hafenverordnung
 - (55) Deutsches Atomforum, Beförderung von Kernmaterial, 1985, S. 92
 - (55a) Wolff, Bachof, I, 1974, S. 489 ff.
 - (55b) LVwG = Landesverwaltungsgesetz
 - (55c) Schäfer, Das Tiefwasserhafenprojekt Scharhörn, 1978, S. 78 m.w.N.
 - (55d) OVG Hamburg MDR 1955, 57, 58
 - (56) Salzwedel in v. Mühch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 555; Wolff, Bachof, I, S. 492
 - (57) Badura, in Badura/Schmidt-Abmann, Hafenentwicklung in Hamburg, 1983, S. 71 m.w.N.
 - (58) Wolff, Bachof, Verwaltungsrecht I, 1974, S. 488
 - (59) Palandt-Heinrichs, BGB, 46. Aufl., 1987, Anm. 8 zu § 275
 - (60) BVerwG NJW 1981, 362, 363; Rabben, S. 148
 - (61) Haedrich, Anm. 2 g) zu § 4
-