

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache

19(16)96-D

zur Anhörung am 17.10.18

10.10.2018

KÜMMERLEIN
RECHTSANWÄLTE & NOTARE

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages

**Öffentliche Anhörung am 17.10.2018
zum Entwurf eines 16. Gesetzes zur Änderung des
Atomgesetzes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
sowie
zu einem Antrag der Fraktion DIE LINKE für ein
Exportverbot für Kernbrennstoffe**

Rechtliche Thesen

**Dr. Stefan Wiesendahl
Rechtsanwalt**

Kümmerlein Simon & Partner
Rechtsanwälte mbB
Messeallee 2
45131 Essen

Essen, den 10.10.2018

Einführung in die Problematik:

Gegenstände der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages sind der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eines 16. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (BT-Drucksache 19/964) sowie ein Antrag der Fraktion DIE LINKE für ein Exportverbot für Kernbrennstoffe (BT-Drucksache 19/2520).

Zentrale Gegenstände des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind die Beendigung der Urananreicherung und der Be- und Verarbeitung von Kernbrennstoffen zum Zwecke der Herstellung von Brennelementen oder deren Vorprodukten (in der Folge: Herstellung von Brennelementen) in Deutschland bis zum Ende des Jahres 2022. Die Urananreicherung und die Herstellung von Brennelementen sollen nach dem Gesetzentwurf durch ein Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb entsprechender Anlagen parallel mit dem Ende des Betriebs von Kernkraftwerken zum Ende des Jahres 2022 auslaufen. Darüber hinaus dient der Gesetzentwurf ausweislich seiner Begründung einer Reduktion des Transports radioaktiver Stoffe und einer Beendigung der Belieferung grenznaher Kernkraftwerke mit Brennelementen.

Zentrale Gegenstände des Antrags der Fraktion DIE LINKE sind eine Stilllegung der sich in Deutschland befindlichen Anlagen zur Urananreicherung und zur Herstellung von Brennelementen sowie zusätzlich auch noch ein Exportverbot für Kernbrennstoffe.

Von dem Gesetzentwurf und dem Antrag betroffen sind die Urananreicherungsanlage der Urenco Deutschland GmbH in Gronau und die Anlage zur Herstellung von Brennelementen der Advanced Nuclear Fuels GmbH in Lingen. Diese Anlagen weisen erheblich geringere nukleare Risiken auf als Kernkraftwerke und sind nicht vom deutschen Ausstieg aus der Kernenergie umfasst. Sie können nach aktueller Rechtslage auch nach der Beendigung des Leistungsbetriebs des letzten deutschen Kernkraftwerks weiterhin hochwertige Produkte zur Verfügung stellen. Die Anlagen wurden mit Investitionen in Milliardenhöhe realisiert und entsprechen höchsten Sicherheitsanforderungen. Ihr Kritikalitätsrisiko ist sehr begrenzt. Vertragliche Lieferpflichten bestehen bereits zum jetzigen Zeitpunkt auch weit über das für den Ausstieg anvisierte Jahr 2022 hinaus. Allein die Lieferverträge der Urenco-Gruppe haben ein Volumen von mehreren Milliarden Euro bis in die 2030er Jahre. Die langfristigen Lieferverpflichtungen wurden vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und im Vertrauen darauf abgeschlossen, dass die Urananreicherung und die Herstellung von Brennelementen vom Atomausstieg ausgenommen bleiben.

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben einerseits im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb von Anlagen zur Urananreicherung und zur Herstellung von Brennelementen zum Ende des Jahres 2022 (dazu unter **A.**) sowie andererseits im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Exportverbot für Kernbrennstoffe (dazu unter **B.**). In einem Exkurs werden auch überblicksartige Hinweise zu den völkerrechtlichen Implikationen entsprechender Überlegungen in der BT-Drucksache 19/964 sowie der BT-Drucksache 19/2520 gegeben (dazu unter **C.**).

Thesen:

A. Gesetzliche Beendigung des Betrieb von Anlagen zur Urananreicherung und zur Herstellung von Brennelementen zum Ende des Jahres 2022

1. Die angedachte gesetzliche Regelung zum Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb von Anlagen zur Urananreicherung und zur Herstellung von Brennelementen zum Ende des Jahres 2022 würde ungeachtet der Fragestellung, ob es sich um eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG handelt, jedenfalls als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in den **Schutzbereich der Eigentumsgarantie eingreifen**. Betroffen wären das Anlageneigentum und die Nutzungsmöglichkeiten der Urenco Deutschland GmbH bzw. der Advanced Nuclear Fuels GmbH an ihren unbefristet genehmigten Anlagen in Gronau bzw. in Lingen. Betroffen wären auch die jeweiligen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebe als Schutzobjekte der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie des Art. 14 GG.
2. Das **Urteil des BVerfG vom 06.12.2016** (BVerfGE 143, 246 ff.) zur 13. AtG-Novelle, mit der die Beschleunigung des Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie beschlossen wurde, ist **nur sehr bedingt** auf die angedachte gesetzliche Beendigung der Urananreicherung und der Herstellung von Brennelementen in Deutschland **übertragbar**. Insbesondere sind die folgenden rechtlichen und tatsächlichen Besonderheiten zu berücksichtigen:
 - a. Ausgangspunkt der verfassungsgerichtlichen Entscheidung war die Atomkonsensvereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14.06.2000, die das zeitliche Auslaufen der friedlichen Nutzung der Kernenergie als solches außer Frage stellte. Dementsprechend musste das BVerfG auch nur über den beschleunigten Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie entscheiden. Vorliegend hingegen steht eine **nicht konsenterte, erstmalig gesetzlich zwingend vorgeschriebene** Beendigung der Urananreicherung und der Herstellung von Brennelementen in Deutschland in Rede. Ein solche Konstellation ist **kategorisch anders** als die vom BVerfG beurteilte Konstellation und in ihren rechtlichen Auswirkungen vom BVerfG bislang nicht entschieden.
 - b. Die betroffenen Anlagen in Gronau und Lingen **unterscheiden sich in ihrer Risikobewertung grundlegend von Kernkraftwerken**, deren Leistungsbetrieb bis spätestens Ende 2022 zu beenden ist. Technisch wird soweit ersichtlich nicht bestritten, dass in den Anlagen jeweils nur geringe Mengen an Kernbrennstoffen vorhanden sind und das Entstehen einer kritischen Masse nicht zu besorgen ist. Im Stresstest des Jahres 2013 haben die in Rede stehenden Anlagen gut abgeschnitten.
 - c. Eingegangene langfristige Lieferverpflichtungen und getätigte Investitionen in die betroffenen Anlagen genießen **Vertrauensschutz**, der sowohl durch die unbefristeten Betriebsgenehmigungen als auch die völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland (dazu unter C.) vermittelt wird. Eine nunmehr einseitig frühestens im Jahr 2018 gesetzlich zwangsweise bewirkte **Parallelisierung der gesetzlichen Enddaten** der friedlichen Nutzung der Kernenergie einerseits und der Urananreicherung und Herstellung von Brennelementen andererseits würde sich **aus Sicht der dann betroffenen Urananreicherung und Herstellung von Brennelementen als völlig unvermittelte Totalbremsung** darstellen. Ein solche Konstellation hatte das Urteil des BVerfG vom 06.12.2016 nicht im Blick.

3. Die im Gesetzentwurf vorgesehene **Entschädigungsklausel** soll die wirtschaftlichen Folgen der angedachten kurzfristigen Beendigung der Urananreicherung und der Herstellung von Brennelementen abfedern und dem in Art. 20 GG wurzelnden rechtsstaatlichen Prinzip der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. In Anbetracht der dargelegten Besonderheiten der beiden betroffenen Anlagen begegnet die äußerst vage formulierte Klausel („*wenn und soweit schützenswerte Interessen dies nach Abwägung mit denen der Allgemeinheit erfordern*“) **rechtsstaatlichen Bestimmtheitsbedenken**. Die vorgesehene Regelung trüge der konkret greifbaren Problematik langfristiger Lieferverpflichtungen und getätigter Investitionen in die betroffenen Anlagen nicht ausdrücklich Rechnung. Die geplante Entschädigungsklausel ist damit nicht geeignet, die Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsgemäß auszugestalten.
4. Die angedachte gesetzliche Regelung zum Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb von Anlagen zur Urananreicherung und zur Herstellung von Brennelementen zum Ende des Jahres 2022 würde in den **Schutzbereich der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG eingreifen**. Selbst wenn man die Regelung nur als Berufsausübungsregelung für die Anlagenbetreiber (und nicht als Berufswahlregelung) ansähe, wäre sie wegen der zuvor dargelegten Überlegungen zu Art. 14 GG nicht verhältnismäßig und damit verfassungswidrig.
5. Die angedachte gesetzliche Regelung zum Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb von Anlagen zur Urananreicherung und zur Herstellung von Brennelementen zum Ende des Jahres 2022 würde die Betreiber der Anlagen zur Urananreicherung und zur Herstellung von Brennelementen gegenüber Betreibern von Anlagen etwa der chemischen Industrie und vergleichbarer Industriezweige ungleich behandeln, obwohl unterschiedliche Risikoeinschätzungen nicht ersichtlich sind. Zudem käme es zu einer Gleichbehandlung mit den Betreibern von Kernkraftwerken, obwohl insoweit unterschiedliche Risikoeinschätzungen einschlägig sind. Eine sachliche Rechtfertigung dieser **Art. 3 Abs. 1 GG** betreffenden **gesetzlichen Ungleichbehandlung** wird im Gesetzentwurf nicht vorgetragen und ist auch nicht ersichtlich. Da die angedachten gesetzlichen Differenzierungen Freiheitsrechte der Art. 12 und 14 GG betreffen würden, gilt ein strenger Rechtfertigungsmaßstab.
6. Die angedachte gesetzliche Regelung zum Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb von Anlagen zur Urananreicherung und zur Herstellung von Brennelementen zum Ende des Jahres 2022 würde in den **Schutzbereich des Eigentumsrechts gemäß Art. 17 der Europäischen Grundrechtecharta eingreifen**. Da die enge Auslegung des Enteignungsbegriffs durch das BVerfG auf der europäischen Ebene nicht Platz greift, kommt eine Rechtfertigung dieses Eingriffs auf europäischer Ebene nach dem zuvor unter **A. 1. – 3.** für Art. 14 GG Gesagten erst recht nicht in Betracht.
7. Die angedachte gesetzliche Regelung zum Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb von Anlagen zur Urananreicherung und zur Herstellung von Brennelementen zum Ende des Jahres 2022 wäre mit Beeinträchtigungen der europarechtlich garantierten speziellen **Warenverkehrsfreiheit aus Art. 93 des Vertrages zur Gründung der europäischen Atomgemeinschaft (EAGV)** verbunden. Es handelte sich um ein faktisches Exportverbot bezüglich der Produkte der Kernbrennstoffversorgung und um ein faktisches Importverbot bezüglich der für die Produktion erforderlichen Produktionsmittel. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird die spezifisch grenzüberschreitende Wirkung der geplanten Regelung in Bezug auf die Kernbrennstoffversorgung grenznaher Kernkraftwerke sogar explizit dargelegt. Ferner wäre die europarechtlich garantierte **Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 des Vertrages über die Arbeitsweise der**

Europäischen Union (AEUV) betroffen. Derartige Maßnahmen bedürfen einer Rechtfertigung am Maßstab der einschlägigen europarechtlichen Bestimmungen. Da die regelmäßige und gerechte Versorgung aller Benutzer der Gemeinschaft mit Kernbrennstoffen als Aufgabe im Sinne des Art. 2 lit. d) EAGV von den Förderpflichten des Art. 192 EAGV umfasst wird und die Bundesrepublik Deutschland dementsprechend Maßnahmen zu unterlassen hat, die eine solche Aufgabenerfüllung gefährden, steht dem deutschen Gesetzgeber eine Rechtfertigung der dargelegten Beeinträchtigungen der europäischen Grundfreiheiten nicht zu Gebote.

B. Exportverbot für Kernbrennstoffe

1. Die im Antrag der Fraktion DIE LINKE geforderte gesetzliche Regelung eines Exportverbots für Kernbrennstoffe für Atomreaktoren im Ausland wäre mit Beeinträchtigungen der europarechtlich garantierten speziellen **Warenverkehrsfreiheit aus Art. 93 EAGV** verbunden. In der Begründung des Antrags wird die spezifisch grenzüberschreitende Stoßrichtung des Antrags in Bezug auf die Kernbrennstoffversorgung grenznaher Kernkraftwerke explizit dargelegt. Als Exportverbot läge eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung vor. Insoweit gelten die unter **A. 7.** dargelegten europarechtlichen Bedenken gegenüber einer solchen gesetzlichen Regelung des deutschen Gesetzgebers entsprechend.
2. Zudem werden in dem Antrag u.a. **vermeintliche Sicherheitsdefizite etwa französischer, belgischer und finnischer Kernkraftwerke** als Begründung für die geforderte gesetzliche Regelung eines Exportverbots für Kernbrennstoffe für Atomreaktoren im Ausland angeführt. In Anbetracht des Gemeinschaftsrahmens für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen gemäß der Richtlinie 2009/71/Euratom vom 25.06.2009 (zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/87/Euratom vom 08.07.2014) sowie der Richtlinie 2013/59/Euratom zur Festlegung grundlegender Sicherheitsnormen für den Schutz vor den Gefahren einer Exposition gegenüber ionisierender Strahlung existieren harmonisierende Vorschriften für den Bereich der nuklearen Sicherheit kerntechnischer Anlagen. Der gemeinschaftsrechtliche Rahmen nach dem EAGV trägt nach der Rechtsprechung des EuGH in wesentlicher Weise zur Gewährleistung des Schutzes des Lebens, der öffentlichen Gesundheit, der Umwelt und des Eigentumsrechts bei, sodass nationale Maßnahmen zur Gewährleistung dieser Schutzziele europarechtlich als nicht erforderlich und verhältnismäßig angesehen werden (siehe dazu EuGH, Urteil vom 27.10.2009, Rs. C-115/08, Rn. 135 f.). Weitergehende nationale Schutzstandards für das eigene Territorium bleiben durch den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen im Grundsatz unbenommen, allerdings gilt für Kontrollen der Mitgliedstaaten in ihrem jeweiligen Gebiet der **Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens** (vgl. dazu EuGH, Urteil vom 19.03.1998, Rs. C-1/96, Rn. 47).
3. Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass der EuGH die Überlegungen im Antrag der Fraktion DIE LINKE betreffend die Sicherheit von Kernkraftwerken, die dem gemeinschaftsrechtlichen Rahmen nach dem EAGV unterliegen, als **europarechtswidrig** verwerfen würde.

C. Völkerrechtliche Implikationen

1. Eine Verengung des völkerrechtlichen Blickwinkels liegt in der im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN **ausschließlich** vorgesehenen Abkehr der Bundesrepublik Deutschland von dem Vertrag von Almelo. Nicht gewürdigt werden im Gesetzentwurf der BT-Drucksache 19/964 die **völkerrechtlichen Abkommen von Cardiff, Paris und Washington**, die jedenfalls für die Tätigkeiten der Urenco-Gruppe von Bedeutung sind. Dieses Defizit birgt die Gefahr völkerrechtlicher Rechtsverstöße durch die Bundesrepublik Deutschland im Falle der Umsetzung der angedachten gesetzlichen Regelung zum Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb von Anlagen zur Urananreicherung.
2. Weder der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN noch der Antrag der Fraktion DIE LINKE würdigt den **Vertrag über die Energiecharta** (Energy Charter Treaty, ECT), der ein Handels- und Investitionsabkommen für den Energiesektor darstellt, mit dem für die beigetretenen Länder ein multilateraler Rahmen für die Zusammenarbeit im Energiebereich geschaffen wurde. Der deutsche Gesetzgeber muss davon ausgehen, dass das ICSID-Schiedsgericht in Washington ungeachtet des Urteils des EuGH vom 06.03.2018, Rs. C-284/16 (sog. Achmea-Entscheidung) aus der multilateralen Energiecharta Ersatzansprüche ableiten könnte. Von daher birgt die **fehlende Betrachtung der Anforderungen der ECT** in der BT-Drucksache 19/964 sowie der BT-Drucksache 19/2520 im Falle der Umsetzung der angedachten gesetzlichen Regelung zum Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb von Anlagen zur Urananreicherung und zur Herstellung von Brennelementen **erhebliche Haftungsrisiken** für die Bundesrepublik Deutschland.

Essen, den 10.10.2018