

Rechtsanwälte Günther Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache

19(16)96-F

zur Anhörung am 17.10.18

15.10.2018

Michael Günther *

Hans-Gerd Heidel *¹

Dr. Ulrich Wollenteit *²

Martin Hack LL.M. (Stockholm) *

Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *

Dr. Michéle John *

Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *

Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *

Dr. Davina Bruhn

Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

* Partner der Partnerschaft

AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150

20148 Hamburg

Tel.: 040-278494-0

Fax: 040-278494-99

www.rae-guenther.de

15.10.2018

00665/18 /H /st

Mitarbeiterin: Sabine Stefanato

Durchwahl: 040-278494-16

Email: stefanato@rae-guenther.de

Phase-Out-Gesetzgebung für die Urananreicherung und die Brennelementefertigung in Deutschland rechtskonform möglich

Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 17.10.2018 zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN (BT-Drs: 19/964) und zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/2520)

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit

Rechtsanwälte Günther Partnerschaft
Mittelweg 150, 20148 Hamburg

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Beendigung der Urananreicherung und der Brennelementeproduktion: BT-Drs. 19/964 und BT-Drs. 19/2520

1. Zusammenfassung

Auf Grundlage einer politischen Entscheidung des Gesetzgebers ist ein Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementeproduktion rechtskonform umsetzbar. Die mit der BT-Drs. 19/964 und der BT-Drs. 19/2520 angestrebte Phase-Out- Gesetzgebung ist insbesondere mit dem Grundgesetz vereinbar (2.). Europäisches Recht (3.) sowie sonstiges Völkerrecht stehen einer Ausstiegsgesetzgebung nicht entgegen (4.).¹

2. Ausstieg mit dem Grundgesetz vereinbar

a) Ratio der Ausstiegsnovelle 2002 übertragbar

Auch für einen Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementeproduktion kommt ein Regelungsmodell nach dem Vorbild der Atomausstiegsnovelle 2002 in Betracht. Gefordert wäre danach zunächst eine gesetzgeberische Grundentscheidung, mit der die bisherige Praxis der Urananreicherung und der Brennelementeproduktion in der Bundesrepublik Deutschland beendet werden soll. Eine solche Entscheidung ist dem Gesetzgeber nicht deshalb versperrt, weil die Urananreicherung und die Brennelementeproduktion als betriebliche Veranstaltungen nicht mit einem vergleichbar hohen Risikopotential verbunden sind, wie der Betrieb von Kernkraftwerken.

b) Regelungsansatz

Implementiert werden könnte zunächst eine klare gesetzliche Regelung in § 7 Abs. 1 AtG, wonach zukünftig nicht nur für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität (§ 7 Abs. 1 Satz 2 AtG), sondern auch für Anlagen zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung von Kernbrennstoffen keine Genehmigungen mehr erteilt werden dürfen. Der Vorschlag unter Art. 1 Nr. 1 a) in der Drs. 19/964 ist zielführend.

¹ Die nachstehenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf einem Kurzgutachten, das der Unterzeichnende im Auftrag von Greenpeace e.V. erstellt und am 26. April 2017 vorgelegt hat <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170509-greenpeace-gutachten-ausstieg-uran-brennelemente.pdf>

c) Befristung

Die Beendigung des Betriebs kann nach dem Vorbild der Ausstiegsnovelle 2002 auch für die derzeit in Deutschland betriebenen Anlagen der Urananreicherung sowie der Brennelementeproduktion durch eine Befristung der vorliegenden Genehmigung umgesetzt werden, wie das auch in Art. 1 Nr. 1 b) in der Drs. 19/964 vorgesehen ist. Befristungen können auch die Funktion einer Übergangsfrist übernehmen, die sich als Verhältnismäßigkeitsausgleich empfehlen könnte. Übergangsfristen können zudem die Vermeidung von Entschädigungszahlungen bewirken (dazu unten).

d) Keine Enteignung, sondern Inhalts- und Schrankenbestimmung

Die Umsetzung eines solchen Regelungsansatzes wäre nach dem inzwischen erreichten Stand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung keine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG, sondern vielmehr eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums müssen einen legitimen Zweck verfolgen und unterliegen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Wenn Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums – ohne einer Güterbeschaffung zu dienen – mit dem Entzug konkreter Eigentumspositionen verbunden sind, bedürfen sie nach der Leitentscheidung des BVerfG vom 06. Dezember 2016² zusätzlich regelhaft eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs in Form von Übergangsregelungen oder Entschädigungszahlungen.

e) Legitimer Zwecke gegeben

Der grundlegende Ansatz der deutschen Ausstiegsgesetzgebung, wegen der Risiken, die mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbunden sind, den weiteren Einsatz von Kernanlagen nur noch für einen Zeitraum zu tolerieren, der für deren Substituierbarkeit durch eine „risikoärmere Energieversorgung“ erforderlich ist, steht grundsätzlich auch für die Urananreicherung sowie Brennelementeproduktion als legitimer Zweck für einen Ausstieg zur Verfügung. Es ist nicht erforderlich, dass der Betrieb dieser Anlagen selbst eine Hochrisikotechnologie darstellen muss. Es genügt, dass der Betrieb dieser Anlagen die Fortsetzung des Betriebs von Kernreaktoren weltweit fördert und damit mittelbar auch das Territorium der Bundesrepublik Deutschland erheblich gefährdet. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich entschieden, diese Risiken nicht mehr hinnehmen zu wollen. Diese Grundentscheidung wird durch einen Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementeproduktion lediglich komplettiert.

² BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, juris, NJW 2017, 217-242.

Die Urananreicherung und die Brennelementeproduktion sind zudem mit weiteren erheblichen Risiken und ungelösten Problemen verbunden. Dazu zählen etwa Proliferationsgefahren sowie Gefahren im Zusammenhang mit terroristischen Angriffen. Anzuführen sind zudem die mit diesen Technologien verbundenen Entsorgungsprobleme. Sie stellen ebenfalls einen legitimen Zweck für die Beendigung dar, denn die Fortsetzung dieser Technologien ist mit der Entstehung weiterer erheblicher Abfallmengen verbunden. In Ansehung dieser Risiken und der ungelösten Abfallprobleme sowie unter Berücksichtigung des in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 06. Dezember 2016 anerkannten Einschätzungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers kann von dem Vorliegen legitimer Gründe für einen Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementeproduktion ausgegangen werden.

f) Phase-Out-Gesetzgebung wäre auch verhältnismäßig

Eine Ausgestaltung des Ausstiegs aus der Urananreicherung und der Brennelementeproduktion nach dem Modell des Atomausstiegs 2002 im Wege einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums wäre nach dem erreichten Stand der Rechtsprechung auch verhältnismäßig. Unter den Gesichtspunkten der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Die Zumutbarkeit kann durch die Bemessung einer ausreichenden Frist bis zum Erlöschen der Genehmigungen oder – falls ein schnellerer Ausstieg angestrebt wird – auch durch zusätzliche Entschädigungszahlungen gewährleistet werden.

g) Zur Bemessung von Übergangsfristen

Bei der Bemessung von Übergangsfristen kommt der bisher möglichen Amortisierung des von den Betreibern eingesetzten Kapitals erhebliche Bedeutung zu. Je länger schon die Ausnutzung einer Genehmigung möglich war und je mehr sich demgemäß eine Anlage bereits amortisiert hat, desto weniger ist die Genehmigung vor gesetzgeberischen Eingriffen geschützt und desto kürzer können Übergangsfristen bemessen werden. Eine angemessene Abwicklungsfrist von 1 bis 3 Jahren ist nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung allerdings in jedem Fall anzuerkennen. Werden diese Grundsätze beachtet, könnte die Bundesrepublik Deutschland entschädigungsfrei aus der Urananreicherung und der Brennelementeproduktion aussteigen.

h) Entschädigungszahlungen

Wollte der Gesetzgeber schneller aus der Urananreicherung und der Brennelementeproduktion in der Bundesrepublik Deutschland aussteigen, als nach einer zuzubilligenden Übergangsfrist (siehe unter g)) möglich wäre, könnte die Zumutbarkeit eines „beschleunigten“ Ausstiegs ggf. auch durch Entschädigungszahlungen gewährleistet werden. Der hierdurch zu bewirkende Ausgleich

braucht nur das zur Herstellung der Angemessenheit erforderliche Maß erreichen und muss keinesfalls dem vollen Wertersatz entsprechen.

i) Auch im Übrigen keine verfassungsrechtliche Bedenken

Auch im Übrigen lägen, wie vom Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die 13. AtG Novelle entschieden, keine sonstigen Verfassungsverstöße vor. Art. 12 GG ist zwar berührt, wird aber nicht verletzt. Ein konkretes Berufsbild des Urananreicherers bzw. des Brennelementeerzeugers ist nicht zu erkennen. Nach den einschlägigen verfassungsrechtlichen Präjudizien, vor allem nach der Entscheidung vom 06.12.2016 zur 13. AtG Novelle, käme es auch insoweit allein auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung an, die sich in Parallelität zu Art. 14 GG zu vollziehen hätte. Ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist danach nicht zu erkennen. Ebenso wenig liegt ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 GG) vor.

3. Vereinbarkeit mit Europarecht

Die Grundfreiheiten des EURATOM-Vertrages (EAGV) und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) können einer solchen Komplettierung des Deutschen Atomausstiegs nicht entgegengehalten werden. Europäische Grundrechte stellen für ein Phase-Out ebenfalls kein Hindernis dar.

a) EAGV schließt einem Ausstieg nicht grundsätzlich aus

Die zum Teil früher vertretene Auffassung, der Förderzweck des EURATOM-Vertrags stehe einer Beendigung der Atomkraftnutzung entgegen, ist unzutreffend und wird heute auch – soweit ersichtlich – nicht mehr vertreten. Die Atomgemeinschaft verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht dazu, Atomkraftwerke, Urananreicherung oder Brennelementefertigung zu betreiben.

b) Abgrenzung zwischen EAGV und AEUV

Nach herrschender Meinung besteht zwischen EAGV und AEUV grundsätzlich ein Vorrangverhältnis zugunsten des EAGV. Danach geht der EURATOM-Vertrag als *lex specialis* grundsätzlich dem AEUV vor. Der AEUV kann als *lex generalis* zum Zuge kommen, wenn es keine speziellere Regelung im EAGV gibt. Soweit von einer möglichen Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit ausgegangen wird, hat die Prüfung danach grundsätzlich bei Art. 93 EAGV anzusetzen.

c) Keine Verletzung der Warenverkehrsfreiheit

Legt man als Maßstab Art. 93 EAGV zugrunde, wäre das angestrebte Phase-Out nicht zu beanstanden. Zwar wird durch das Phase-Out mittelbar auch eine mögliche Ausfuhr von angereichertem Uran und in Deutschland gefertigten Brennelementen unterbunden. Eine Verletzung von Art. 93 EAGV läge aber trotzdem nicht vor, denn die angestrebte Maßnahme (Ausstieg aus der Urananreicherung und der Brennelementeproduktion) wirkt unterschiedslos und nicht diskriminierend. Ausländische Unternehmen werden nicht schlechter behandelt als inländische.

d) Phase-Out der Urananreicherung als mögliche Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit

Sollte bei der Urananreicherung der Schwerpunkt der Tätigkeit auf der „Erbringung von Dienstleistungen im Kernbrennstoffkreislauf“³ liegen, wäre möglicherweise auch die Dienstleistungsfreiheit einschlägig. Dass es sich so verhalten könnte, legt auch der Vertrag von Cardiff nahe, in dessen Erwägungsgründen das Übereinkommen u.a. mit der „Erkenntnis“ begründet wird, „dass die Anreicherung von Uran eine Dienstleistungstätigkeit darstellt“⁴.

Bezüglich Beeinträchtigungen der Dienstleistungsfreiheit fehlt es an einer abschließenden Regelung im EAGV, sodass auf den AEUV abzustellen wäre. Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit wären deshalb am Maßstab von Art. 56, 57 AEUV zu messen mit der Folge, dass eine nicht diskriminierende mitgliedstaatliche Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit vorläge, die nicht zu beanstanden wäre, weil sie inländische wie ausländische Dienstleister gleichermaßen beträfe. Zudem ließe sich eine Ausstiegsentscheidung auch durch zwingende Gründe des allgemeinen Interesses rechtfertigen und wäre auch verhältnismäßig.

e) Kein Verstoß gegen Europäische Grundrechte

Geht man von der Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte aus, wofür gute Argumente auch im Geltungsbereich des EAGV sprechen, läge auch hierin kein Hindernis. Erörterungsbedürftig wäre insoweit allein die Frage, ob eine Enteignung i.S.v. Art 17 Abs. 1 Satz 2 GRC (Grundrechtecharta) vorliegen könnte. Das ist nicht der Fall. Eine Enteignung im Sinne eines finalen Zugriffs auf Sacheigentum liegt ersichtlich nicht vor. Auch eine *de facto*-Enteignung ist

³ Das legt eine Internet-Quelle, <https://web2.cylex.de/firma-home/urencode-deutschland-gmbh-5240055.html>, nahe: „Errichtung und Betrieb von Anlagen zur Isotopentrennung sowie Erbringung von Dienstleistungen im Kernbrennstoffkreislauf und Errichtung und Betrieb von Anlagen zu diesem Zweck. -Beteiligung an inländischen und ausländischen Gesellschaften, die solche Dienstleistungen erbringen oder entsprechende Anlagen betreiben oder entwickeln oder das gewonnene know-how anderweitig verwerten. -Vertrieb auf dem Tätigkeitsgebiet der Gesellschaft. (...).“

⁴ BGBI. Teil II, 2006, S. 610

nicht zu erkennen, denn es besteht weiterhin die Möglichkeit einer abweichen- den Nutzung von Immobilienvermögen und sonstiger Vermögensgegenstände sowie deren Veräußerung.

4. Völkerrechtliche Begleitvereinbarungen stehen Ausstieg aus der Urananreicherung nicht entgegen

a) Vertrag von Almelo

Der zwischen Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und Nordirland geschlossene Vertrag von Almelo über die „Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Nutzung des Gaszentrifugenverfahrens zur Herstellung angereicherter Urans“ von 1971 steht grundsätzlich einem Ausstieg aus der Uranreiche- rung entgegen, solange er die Bundesrepublik verpflichtet. Ein ernsthaftes Hindernis besteht insoweit allerdings nicht. Denn nach Art. 15 des Vertrages kann die Bundesrepublik Deutschland nach einem Zeitraum von 10 Jahren, der bereits abgelaufen ist, binnen eines Jahres von dem Übereinkommen zurücktre- ten. Die Bundesrepublik Deutschland müsste also vor der nationalstaatlichen Implementierung einer Ausstiegsgesetzgebung zunächst den Rücktritt von dem Vertrag von Almelo erklären. Nach einem Rücktritt ist die Bundesrepublik Deutschland lediglich verpflichtet, sofort über eine Regelung der Folgen des Rücktritts zu verhandeln.

b) Verträge von Washington, Cardiff und Paris modifizieren Rücktritts- recht nicht

Auch die späteren völkerrechtlichen Verträge heben das in dem Vertrag von Almelo vereinbarte Rücktrittsrecht nicht auf. Soweit diese Verträge im Zu- sammenhang mit der Errichtung, dem Bau und Betrieb einer Urananreiche- rungsanlage in den USA stehen, werden Vereinbarungen mit den USA aus- drücklich nur im Rahmen der geltenden Verträge und ihrer jeweiligen Gesetze und sonstigen Vorschriften (Art. 2 des Vertrages von Washington⁵; Art 2 Abs. 1 a) des Vertrages von Paris) getroffen. Eine Modifizierung des Rücktritts- rechts, wie es im Vertrag von Almelo verbürgt ist, ist damit danach nicht ver- bunden. Dasselbe gilt auch für den Vertrag von Cardiff, aus dessen Art. 2 Abs. 8 sich unmissverständlich ergibt, dass das Abkommen von Cardiff die Durch- führung des Vertrages von Almelo nicht behindert.

Hamburg, den 15. Oktober 2018

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit

⁵ BGBI, Teil II, 1994, 3576