

Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm

An
IPPNW e.V.
Frau Dr. Angelika Claußen
Körtestr. 10
10967 Berlin

Dr. Cornelia Ziehm
Steinstr. 26
10119 Berlin
Tel.: 030 44054484
Mobil: 0160 94182496
rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de

23. September 2016
VR/10/2016/cz

Sehr geehrte Frau Dr. Claußen,

gerne nehme ich zu der Antwort des Bundesumweltministeriums vom 5. September 2016 an IPPNW wie folgt Stellung:

1.

Es liegen objektive Anhaltspunkte dafür vor, dass die Atomkraftwerke in Doel, Fessenheim und Cattenom nach dem Atomgesetz nicht (mehr) betrieben werden dürften. Diese Anhaltspunkte sind so schwerwiegend, dass die Bundesumweltministerin sowie die Atomaufsichten der angrenzenden Bundesländer die zuständigen Stellen in Belgien und Frankreich aufgefordert haben, die Anlagen stillzulegen.¹ Zuletzt hatte die

¹ Ausführlich dazu *Ziehm*, Anordnung eines Exportstopps für Brennelemente aus der Brennelementefabrik Lingen in die Atomkraftwerke Doel (Belgien), Fessenheim und Cattenom (beide Frankreich), Gutachten im

Bundesumweltministerin am 20. April 2016 die belgische Regierung ausdrücklich gebeten, den Block Doel 3 vom Netz zu nehmen.²

Gleichzeitig werden aus Deutschland Brennelemente in genau diese Atomkraftwerke in Frankreich und Belgien geliefert. Aktuell wurden 2015 acht Brennelemente nach Cattenom, 52 nach Fessenheim und 64 für Doel 1 geliefert, 2016 waren es bislang 32 Brennelemente für Doel 1, 40 Brennelemente für Doel 2 und 30 Brennelemente für Doel 3.³

2.

In seiner Antwort an IPPNW vom 5. September 2016 sieht das Bundesumweltministerium „keine rechtlich belastbare Grundlage, die Erteilung einer Genehmigung von Sicherheitsfragen eines genehmigten Betriebes von Atomkraftwerken in einem Nachbarstaat, für dessen Sicherheit die Behörden des Nachbarstaates zuständig sind, abhängig zu machen“. Der Export von Brennelementen aus dem niedersächsischen Lingen nach Doel, Fessenheim und Cattenom könne daher nicht unterbunden werden.

3.

Diese Argumentation ist in hohem Maße in sich widersprüchlich. Sie konterkariert darüber hinaus und vor allem die den deutschen staatlichen Stellen aus Art. 2 Abs. 2 GG (Leben und Gesundheit) und Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum) gegenüber der Bevölkerung in Deutschland obliegenden Schutzpflichten.

Es ist ständige Rechtsprechung, dass aus Art. 2 Abs. 2 GG und Art. 14 Abs. 1 GG nicht nur Abwehrrechte des Bürgers gegenüber den Staat, sondern auch Schutzpflichten des Staates gegenüber dem Bürger herzuleiten sind.⁴ Diese Schutzpflichten greifen selbstverständlich und uneingeschränkt auch dann, wenn Leben und Gesundheit oder

Auftrag von IPPNW, Juli 2016.

² *BMUB*, Pressemitteilung Nr. 083/16 vom 20.4.2016; siehe auch Pressemitteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 20.4.2016.

³ Siehe BT-Drs. 18/9502.

⁴ Siehe nur BVerfGE 49, 89, 143 ff. – Kalkar.

Sachgüter der Bevölkerung in Deutschland durch eine Handlung im Ausland gefährdet werden, zu der aus Deutschland heraus ein maßgeblicher Beitrag geleistet wird.

So aber verhält es sich hier, indem das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), das in diesen Fragen der Weisungsbefugnis des Bundesumweltministerium untersteht, in erheblichem Umfang Exporte von Brennelementen nach Doel, Fessenheim und Cattenom genehmigt und damit entscheidend zum (Weiter)Betrieb von – nach Auffassung der zuständigen staatlichen Stellen in Deutschland - unsicheren, Gesundheit und Leben der Bevölkerung in Deutschland gefährdenden Atomkraftwerken beiträgt.

4.

Dementsprechend vermag auch die weitere Begründung des Bundesumweltministeriums an IPPNW vom 5. September 2016 nicht zu überzeugen:

In § 3 AtG werde, so das Bundesumweltministerium, das Erfordernis des Einhaltens innerstaatlichen deutschen Atomrechts bei den Genehmigungsvoraussetzungen lediglich für die Einfuhrgenehmigungen genannt. Für die Ausfuhr von Kernbrennstoffen komme es demgegenüber nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG rechtlich darauf an, dass die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik durch die Verwendung der Kernbrennstoffe im Ausland nicht gefährdet werde. Nach der Entstehungsgeschichte und Systematik des Atomgesetzes betreffe die Genehmigungsvoraussetzung lediglich den Schutz vor einer missbräuchlichen Verwendung.

5.

Was unter einer missbräuchlichen Verwendung zu verstehen ist, sagt das Bundesumweltministerium nicht.

Unabhängig davon und vor allem aber findet die Auffassung des Bundesumweltministeriums tatsächlich weder in der Entstehungsgeschichte noch in der Systematik des Atomgesetzes Bestätigung, sie ist mit Sinn und Zweck des Atomgesetzes nicht vereinbar:

Auf Grund des Wortlauts von § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG ist – das erkennt auch das Bundesumweltministerium an - auch die beabsichtigte *Verwendung* der zu exportierenden Brennelemente für die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung relevant. Eine Beschränkung auf eine „*missbräuchliche Verwendung*“ enthält der Wortlaut des § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG ebenso wenig wie eine Beschränkung auf eine militärische Perspektive.

Eine solche Beschränkung ergibt sich entgegen der Auffassung des Bundesumweltministeriums auch nicht aus der Systematik des Gesetzes.

Gemäß § 1 ist es vielmehr Zweck des Atomgesetzes

Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen und durch Kernenergie oder ionisierende Strahlen verursachte Schäden auszugleichen (§ 1 Nr. 2 AtG) sowie

zu verhindern, dass durch Anwendung oder Freiwerden der Kernenergie oder ionisierender Strahlen die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet wird (§ 1 Nr. 3 AtG).

Vom Schutzzweck des Atomgesetzes erfasst werden also alle aus „*der Anwendung oder dem Freiwerden von Kernenergie*“ resultierenden Risiken.

Dieser Schutzzweck wiederum ist für die Auslegung der einzelnen Vorschriften des Atomgesetzes und mithin auch für den Begriff der „*Verwendung*“ in § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG heranzuziehen. Bereits die „*Anwendung von Kernenergie*“ ist explizit nicht auf eine illegale Anwendung begrenzt. Der umfassende Schutz vor dem „*Freiwerden von Kernenergie*“ ist überhaupt losgelöst von jeglicher Absicht und stellt allein auf den Akt des „*Freiwerdens von Kernenergie*“ als solchen ab. Das heißt, alle aus „*der Anwendung und dem Freiwerden der Kernenergie*“ resultierenden Risiken werden erfasst – „*egal*“, ob missbräuchlich oder nicht.

Alles andere wäre auch mit dem das Atomrecht beherrschenden Vorsorgegrundsatz nicht vereinbar. Vorsorge gegen Schäden ist nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Vorsorgegrundsatz im Atomrecht mit einer Gefahrenabwehr im Sinne des polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs nicht identisch, sie umfasst vielmehr und

gerade auch eine gefahrenunabhängige Risikovorsorge.⁵ Auf Grund der Vorgabe, dass die Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG „gewährleistet“ sein müssen, ist ein besonders strenger Maßstab anzulegen.⁶ Auch für das Außenwirtschaftsrecht im Allgemeinen gilt im Übrigen nichts anderes.⁷

Wollte man für die Untersagung der Erteilung einer Exportgenehmigung einen „Missbrauch“ oder eine „missbräuchliche Verwendung“ verlangen, bedeutete das, dass man bis zum Eintritt eines Schadens, mindestens aber einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr warten müsste. Das aber ist mit dem Vorsorgegedanken nicht – erst recht nicht im Bereich einer Hochrisikotechnologie - vereinbar, die Schwelle zur Gefahrenabwehr wäre dann längst überschritten.

Selbst in Fällen, in denen es noch keine Hinweise auf kritische Aktivitäten gibt, kann eine Ausfuhrgenehmigung untersagt werden. Dass bereits die *Gelegenheit* einer kritischen Aktivität verhindert werden soll, genügt nämlich für die Ablehnung einer Ausfuhrgenehmigung.⁸ Vorliegend soll aber nach der eigenen Einschätzung der Bundesumweltministerin sowie der Atomaufsichten der grenznahen Bundesländer (siehe oben) nicht nur eine solche „Gelegenheit“, sondern der Betrieb bestimmter Atomkraftwerke auf Grund ganz konkreter Sicherheitsbedenken beendet werden.

6.

Auch der Verweis des Bundesumweltministeriums auf die Gesetzesbegründung von 1958 (BT-Drs. 3/3759) geht – unabhängig davon, dass es erstaunt, dass in einer Zeit, in der es den Atomausstieg umzusetzen gilt, auf das Gesetz verwiesen wird, mit dem die gewerbliche Nutzung der Atomenergie zugelassen wurde und gefördert werden sollte – fehl.

Denn die seinerzeitige Gesetzesbegründung zu § 3 lautet:

„Die Regelung der Einfuhr und Ausfuhr durch das Atomgesetz dient in erster Linie

⁵ Siehe nur BVerwGE 72, 300, 301 – Whyll.

⁶ *Fischerhof*, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, 1978, § 3 Rn. 6.

⁷ Siehe *Sauer*, in: Hohmann/John (Hrsg.), Ausfuhrrecht, 2002, § 7 AWG Rn. 8 ff. zu derselben Formulierung in § 7 Abs. 1 AWG a.F.

⁸ VG Frankfurt/M., Urteil vom 14. Mai 2009 - Az. 1 K 2533/08.F, zitiert nach juris.

dem in § 1 Nr. 2 genannten Schutzzweck des Gesetzes sowie dem in Nummer 3 genannten Zweck. ...

Absatz 2 verlangt eine Überprüfung der Zuverlässigkeit des Einführers. Diese Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob der Einführer nach seiner Persönlichkeit die Gewähr bietet, dass er die Vorschriften des Atomgesetzes einhalten und Kernbrennstoffe nicht missbräuchlich verwenden wird. Über diese persönliche Zuverlässigkeit hinaus müssen aber auch objektive Anhaltspunkte gegeben sein, dass die einzuführenden Kernbrennstoffe unter Beachtung der Vorschriften dieses Gesetzes und der zwischenstaatlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Kernenergie verwendet werden. Diese objektiven Voraussetzungen werden dann erfüllt sein, wenn der Einführer einen genehmigten Reaktor betreibt oder eine Genehmigung zur Verwendung von Kernbrennstoffen nach § 9 oder eine Genehmigung zur nichtstaatlichen Aufbewahrung von Kernbrennstoffen nach § 6 hat. Wenn dies nicht der Fall ist, wird geprüft werden müssen, ob der Einführer die Kernbrennstoffe für einen berechtigten inländischen Empfänger oder zum Zwecke einer genehmigten Ausfuhr einführen will.

Zur Sicherung der Zwecke des Gesetzes kann die Einfuhrgenehmigung inhaltlich beschränkt und mit Auflagen verbunden werden. In Absatz 3 sind die Voraussetzungen der Ausfuhr in gleicher Weise geregelt wie die Voraussetzungen der Einfuhr. Außerdem soll sichergestellt sein, dass die auszuführenden Kernbrennstoffe nicht zu Zwecken verwendet werden, durch welche die Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet werden könnte.

Aus dem Vorstehenden folgt: Der Gesetzgeber von 1958 hatte die Möglichkeit eines Missbrauchs zwar durchaus im Blick, er hat diese für Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen aber ausdrücklich als eine im Rahmen der Zuverlässigkeit des Im- bzw. Exporteurs zu klärende Frage verstanden.

Davon unterschieden hat der Gesetzgeber objektive Anhaltspunkte für die Verwendung von Kernbrennstoffen im Hinblick auf die Beachtung der Vorschriften des Atomgesetzes. Für die Ausfuhr hat er zudem zusätzlich betont, dass die auszuführenden

Kernbrennstoffe nicht zu Zwecken verwendet werden dürfen, durch welche die Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet werden könnte.

Die Verwendung von Brennelementen aus Deutschland in einem nach Auffassung der zuständigen staatlichen Stellen unsicheren und stillzulegenden Atomkraftwerk gefährdet Leben und Gesundheit der Bevölkerung sowie Sachgüter in Deutschland und damit die Sicherheit des Landes.

7.

Nach alledem müssten für eine Ausfuhr objektive Anhaltspunkte vorliegen, welche eine Verwendung der Kernbrennstoffe nach den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts gewährleisten. Diese aus Gesetzesbegründung, Gesetzessystematik und dem Wortlaut des Gesetzes folgende Voraussetzung ist auch Auffassung der einschlägigen juristischen Kommentarliteratur.⁹

Der Wille des Gesetzgebers, das innerstaatliche Recht bei Ein- und Ausfuhr zur Beachtung zu bringen, ist in der Vergangenheit auch die Auffassung des Bundesumweltministeriums selbst gewesen. 2010 verweigerte der damalige Bundesumweltminister seine Zustimmung zu einem ihm vom BAFA vorgelegten Antrag auf Ausfuhr bestrahlter Forschungsreaktor-Brennelemente aus Deutschland nach Russland. Zur Begründung führte er an, Voraussetzung für eine Zustimmung sei der Nachweis, dass die Brennelemente in der russischen Anlage Majak schadlos verwertet würden. Die vorliegenden Unterlagen ließen eine abschließende Aussage dazu *nach den Maßstäben des Atomgesetzes* jedoch nicht zu.¹⁰

Seinerzeit wurde für die Frage der weiteren Verwendung der zu exportierenden Kernbrennstoffe also nicht auf die Maßstäbe des Empfängerstaates, sondern – zu recht – auf die Maßstäbe des deutschen Atomgesetzes abgestellt. Warum für die hier in Frage stehenden Exporte mit Blick auf den Betrieb der unsicheren Atomkraftwerke in Doel, Fessenheim und Cattenom andere Maßstäbe angelegt werden sollen bzw. dürfen, erschließt sich nicht.

⁹ Haedrich, Atomgesetz, 1986, § 3 Rn. 3; Fischerhof, a.a.O., § 3 Rn. 6.

¹⁰ BMU, Pressemitteilung Nr. 190/10, vom 6.12.2010.

Für Rückfragen stehen ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, consisting of the letters 'C', 'Z', and a stylized flourish.

Dr . Cornelia Ziehm

Rechtsanwältin