

**Anordnung eines Exportstopps für Brennelemente aus der  
Brennelementefabrik Lingen in die Atomkraftwerke Doel  
(Belgien), Fessenheim und Cattenom (beide Frankreich)**

**Kurzgutachten im Auftrag von IPPNW e.V**

**Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm, Berlin**

**[rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de](mailto:rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de)**

**Juli 2016**

## **Zusammenfassung**

Brennelemente aus der Brennelementefabrik Lingen werden unter anderem nach Belgien und Frankreich geliefert. Konkret erfolgen Exporte insbesondere auch zu den grenznahen belgischen Reaktoren in Doel und zu den grenznahen französischen Atomkraftwerken in Fessenheim und Cattenom. Die Brennelemente aus Lingen ermöglichen und ermöglichen den Betrieb dieser Atomkraftwerke, mindestens trugen und tragen sie zum Betrieb der Anlagen maßgeblich bei. Im Hinblick auf den Betrieb der Reaktoren in Doel und in Bezug auf die Anlagen in Fessenheim und Cattenom bestehen seitens der zuständigen deutschen Stellen erhebliche Sicherheitsbedenken. Diese Sicherheitsbedenken sind so grundlegend, dass der Bund und/oder Bundesländer gegenüber Belgien und Frankreich die Stilllegung der Anlagen fordern.

Vor diesem Hintergrund ist die weitere Belieferung der Atomkraftwerke in Doel, Fessenheim und Cattenom mit in Deutschland hergestellten Brennelementen nicht nur in hohem Maße widersprüchlich. Sie ist auch mit dem geltenden Recht nicht vereinbar. Im Unterschied zur Anlagenbetriebsgenehmigung nach § 7 Atomgesetz und zur Beförderungsgenehmigung nach § 4 Atomgesetz ist im Rahmen der Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung nach § 3 Atomgesetz nämlich auch und gerade die beabsichtigte *Verwendung* der zu exportierenden Brennelemente relevant. Zwingende Genehmigungsvoraussetzung ist es nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 Atomgesetz, dass die auszuführenden Kernbrennstoffe nicht in einer die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdenden Weise verwendet werden. Dabei werden grundsätzlich alle aus der „Anwendung von Kernenergie“ resultierenden Risiken erfasst. Eine Beschränkung auf eine militärische Perspektive gibt es nicht. Etwas anderes wäre auch mit den Zwecksetzungen des § 1 Atomgesetz, an denen § 3 Abs. 3 Nr. 2 Atomgesetz ausgerichtet ist, nicht vereinbar. Erforderlich ist nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 Atomgesetz zudem ein Handeln bereits aus Vorsorgegründen und nicht erst zur Gefahrenabwehr.

Für eine rechtmäßige Ausfuhr müssen deshalb objektive Anhaltspunkte vorliegen, welche eine Verwendung der Kernbrennstoffe nach den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts gewährleisten.

Das Gegenteil ist hier der Fall: Es liegen objektive Anhaltspunkte dafür vor, dass die

Anlagen in Doel, Fessenheim und Cattenom nach dem Atomgesetz nicht oder mindestens nicht mehr betrieben werden dürften. Daraus folgt, dass neue Ausfuhrgenehmigungen vom insoweit zuständigen Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle nicht erteilt werden dürfen, bereits erteilte Ausfuhrgenehmigungen können bzw. müssen widerrufen werden. Das wiederum bedeutet einen Exportstopp für Brennelemente aus Deutschland in die Atomkraftwerke in Doel, Fessenheim und Cattenom.

## **1. Export von Brennelementen aus Lingen nach Belgien und Frankreich**

Die Brennelementfertigungsanlage Lingen ist eine Brennelementefabrik im niedersächsischen Lingen (Ems). In der Anlage werden Brennelemente zur Verwendung in Leichtwasserreaktoren hergestellt. Betreiber ist die Advanced Nuclear Fuels GmbH, eine Tochtergesellschaft der Areva GmbH.

In Lingen hergestellte Brennelemente werden unter anderem nach Belgien und Frankreich exportiert. Konkret erfolgen Exporte insbesondere auch zu den grenznahen belgischen Reaktoren in Doel und zu den grenznahen französischen Atomkraftwerken in Fessenheim und Cattenom.<sup>1</sup> Die Brennelemente aus Lingen ermöglichen und ermöglichen den Betrieb dieser Atomkraftwerke, mindestens trugen und tragen sie zum Betrieb der Anlagen maßgeblich bei.

Gleichzeitig bestehen im Hinblick auf den Betrieb der Reaktoren in Doel und in Bezug auf die Anlagen in Fessenheim und Cattenom seitens der zuständigen deutschen Stellen erhebliche Sicherheitsbedenken. Diese Sicherheitsbedenken sind so grundlegend, dass der Bund und/oder Bundesländer gegenüber Belgien und Frankreich die Stilllegung der Anlagen fordern.

Die Stilllegung belgischer oder französischer Atomkraftwerke kann selbstredend nur durch die belgische oder französische Atomaufsicht erfolgen. In Bezug auf die aus Deutschland erfolgenden Exporte von Brennelementen nach Doel, Fessenheim und Cattenom stehen den zuständigen deutschen Stellen jedoch nicht nur überhaupt Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung. Es spricht vielmehr sogar Vieles dafür, dass sie vor dem Hintergrund der erheblichen Sicherheitsbedenken zum Handeln verpflichtet sind. Im Einzelnen:

## **2. Erhebliche Sicherheitsdefizite**

Das belgische Atomkraftwerk Doel besteht aus vier Reaktoren. Die Reaktoren Doel 1 und Doel 2 sind 1974/1975 in Betrieb gegangen. Doel 3 und Doel 4 laufen seit 1982 bzw. 1985.

---

<sup>1</sup> [http://www.bfs.de/SharedDocs/Downloads/BfS/DE/fachinfo/ne/transportgenehmigungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=30](http://www.bfs.de/SharedDocs/Downloads/BfS/DE/fachinfo/ne/transportgenehmigungen.pdf?__blob=publicationFile&v=30), Stand 1.6.2016; siehe auch Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 18/3771, Ziffer 5.

2012 hatte die belgische Regierung beschlossen, dass Doel 1 und Doel 2 im April 2015, die anderen Reaktoren bis 2025 stillgelegt werden sollten. Dieser Beschluss wurde im Dezember 2014 widerrufen. Die Laufzeiten von Doel 1 und Doel 2 sollten stattdessen um zehn Jahre bis 2025 verlängert werden. Im Oktober 2015 genehmigte die belgische Aufsichtsbehörde AFCN daraufhin den Weiterbetrieb von Doel 1 und Doel 2 bis 15. Februar 2025 bzw. 31. Dezember 2025. Nach Betreiberangaben sind für eine längere Laufzeit Nachrüstungen in Millionenhöhe erforderlich, diese sind bislang anscheinend nicht getätigt worden. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Laufzeitverlängerung für Doel 1 und Doel 2 wurde nicht durchgeführt.

Zuvor, im Februar 2014, war Doel 1 wegen einer Panne mittels Notabschaltung heruntergefahren worden. Die Ursache für diese Notabschaltung ist unklar. Im Januar 2016 schaltete sich Doel 1 selbst ab. Auch für diese Selbstabschaltung ist die Ursache unklar.<sup>2</sup>

Im August 2014 wurde gemeldet, dass unter anderem Doel 3 so schwer beschädigt sei, dass der Reaktor möglicherweise nie wieder ans Netz gehen werde. Es sei nicht möglich, die Reaktordruckbehälter auszutauschen. Im Februar 2015 wurde bekannt, dass die Schäden am Reaktordruckbehälter von Doel 3 noch größer sind, als zunächst angenommen.<sup>3</sup> Gleichwohl wurde der Reaktor in der Folgezeit wieder hochgefahren. Im Dezember 2015 wurde Doel 3 wegen eines Wasserlecks vom Netz genommen,<sup>4</sup> am 21. April 2016 wurde Doel 3 wegen einer „Auffälligkeit“ erneut heruntergefahren.<sup>5</sup>

Doel 4 wurde im August 2014 wegen Sabotage abgeschaltet. Eine Dampfturbine im nichtnuklearen Teil der Einheit überhitzte und schaltete sich automatisch ab, nachdem eine oder mehrere Personen ca. 65.000 Liter Turbinenöl hatten auslaufen lassen. Die Staatsanwaltschaft leitete Ermittlungen ein. Im Oktober 2014 „entdeckte“ man, dass ein polizeibekannter Dschihadist bis November 2012 für rund drei Jahre im Hochsicherheitsbereich des Atomkraftwerks als Sicherheitstechniker gearbeitet hatte.<sup>6</sup>

Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben wegen der unterlassenen

---

<sup>2</sup> [http://de.atomkraftwerkeplag.wikia.com/wiki/Doel\\_\(Belgien\)](http://de.atomkraftwerkeplag.wikia.com/wiki/Doel_(Belgien)) m.w.N.

<sup>3</sup> [http://de.atomkraftwerkeplag.wikia.com/wiki/Doel\\_\(Belgien\)](http://de.atomkraftwerkeplag.wikia.com/wiki/Doel_(Belgien)) m.w.N.

<sup>4</sup> [http://de.atomkraftwerkeplag.wikia.com/wiki/Doel\\_\(Belgien\)](http://de.atomkraftwerkeplag.wikia.com/wiki/Doel_(Belgien)) m.w.N.

<sup>5</sup> <http://www.tagesschau.de/ausland/belgienakw-101.html>.

<sup>6</sup> [http://de.atomkraftwerkeplag.wikia.com/wiki/Doel\\_\(Belgien\)](http://de.atomkraftwerkeplag.wikia.com/wiki/Doel_(Belgien)) m.w.N.

Umweltverträglichkeitsprüfungen für Doel 1 und Doel 2 Beschwerde bei der EU-Kommission und beim ESPOO-Sekretariat eingelegt.<sup>7</sup> Auf Grund der wiederholten Berichte über technische Probleme in belgischen Atomkraftwerken hatten die Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bereits 2012 gegenüber der Bundesregierung darauf gedrungen, sich dafür einzusetzen, dass die (grenznahen) belgischen Atomkraftwerke vom Netz genommen werden.<sup>8</sup>

Am 20. April 2016 hat Bundesumweltministerin Hendricks die belgische Regierung ausdrücklich gebeten, unter anderem Doel 3 bis zur Klärung offener Sicherheitsfragen in Bezug auf die festgestellten Risse vom Netz zu nehmen.<sup>9</sup> Die Bundesumweltministerin stützt ihre Bitte auf eine Beurteilung der Reaktorsicherheitskommission zu den Sicherheitsreserven unter Annahme einer Störfallbelastung. Danach kann nicht bestätigt werden, dass die Sicherheitsreserven von Doel 3 eingehalten werden können.<sup>10</sup> Nach Einschätzung der Reaktorsicherheitsexperten stellen die im Reaktordruckbehälter gefundenen Wasserstofflocken eine signifikante Abweichung von der geforderten Fertigungsqualität dar. Es sei deshalb fraglich, inwieweit diese Tatsache mit grundlegenden europäischen Sicherheitsanforderungen an Kernkraftwerke vereinbar sei.<sup>11</sup>

Zuvor hatte die Bundesumweltministerin die Stilllegung des französischen Atomkraftwerks Fessenheim gefordert. Das Atomkraftwerk Fessenheim ging 1977 in Betrieb und ist damit das älteste noch am Netz befindliche Atomkraftwerk in Frankreich. In der Pressemitteilung der Bundesumweltministerin vom 4. März 2016 heißt es vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse über einen Vorfall in 2014:

*„... Der in den Berichten geschilderte Vorfall im Atomkraftwerk Fessenheim aus dem Jahr 2014 war und ist ernst zu nehmen. Er ist ein weiterer Beleg für das Risiko, das*

---

<sup>7</sup> Mitteilung des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz vom 26.4.2016 an IPPNW und andere.

<sup>8</sup> Mitteilung des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz vom 26.4.2016 an IPPNW und andere.

<sup>9</sup> *BMUB*, Pressemitteilung Nr. 083/16 vom 20.4.2016; siehe auch Pressemitteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 20.4.2016. Die Bundesumweltministerin hat Belgien auch um die vorläufige Stilllegung des belgischen Atomkraftwerks Thiange 2 gebeten. Die Anlage in Thiange erhält nach diesseitigem Kenntnisstand allerdings keine Brennelemente aus Lingen.

<sup>10</sup> *RSK*, Vorläufige Kurzbewertung der Sicherheitsnachweise für die Reaktordruckbehälter der belgischen Kernkraftwerke Doel-3 / Tihange-2, Anlage 1 zum Ergebnisprotokoll der 483. Sitzung der Reaktor-Sicherheitskommission (RSK) am 13.4.2016.

<sup>11</sup> Siehe auch VDI Nachrichten vom 17.6.2016.

*vom Betrieb dieses alten Reaktors ausgeht. Er gibt auch Hinweise darauf, dass die Sicherheitskultur in dieser Anlage verbesserungsbedürftig ist. ... Das Ereignis ist damals auf der 7-stufigen internationalen Skala für nukleare Ereignisse (INES) mit der Stufe 1 bewertet worden. Dies unterstreicht, dass es sich um ein sicherheitsrelevantes Vorkommnis gehandelt hat. Der Vorfall zeigt einmal mehr, dass unsere Forderung gegenüber der französischen Regierung, Fessenheim vom Netz zu nehmen, gute Gründe hat. Ich habe dies mit Verweis auf die berechtigten Sorgen der Bevölkerung in der deutsch-französischen Grenzregion wiederholt gefordert und werde dies auch weiterhin tun.*<sup>12</sup>

Die rheinland-pfälzische Energieministerin und der baden-württembergische Umweltminister haben ebenfalls die Stilllegung des Atomkraftwerks Fessenheim gefordert.<sup>13</sup> Weil der EU-Stresstest „keine ernst zu nehmende Prüfung anhand eines Sicherheitsmaßstabes“ vorgenommen hat, hat das Umweltministerium Baden-Württemberg den Sicherheitsstandard des Atomkraftwerks Fessenheim nach deutschem Maßstab bewerten lassen. Die beauftragten Gutachter ermittelten dabei grundlegende Sicherheitsdefizite.<sup>14</sup>

Die eigentlich für Ende 2016 geplante Schließung des Atomkraftwerks Fessenheim wird von der französischen Regierung nicht weiter verfolgt, vielmehr soll die Stilllegung von Fessenheim anscheinend nun von der Inbetriebnahme des neuen Reaktors in Flamanville abhängig gemacht werden. Damit wiederum wird nicht vor 2018 gerechnet.

Die Stilllegung des Atomkraftwerks Cattenom hatte der saarländische Landtag bereits 2012 einstimmig gefordert. Er erneuerte diese Forderung 2016.<sup>15</sup> Ebenso fordert die rheinland-pfälzische Energieministerin, das Atomkraftwerk Cattenom auf Grund von Sicherheitsbedenken vom Netz zu nehmen.<sup>16</sup> Das Atomkraftwerk Cattenom weist erhebliche Sicherheitsmängel auf und ist „weit entfernt von einer bestmöglichen Schadensvorsorge“, eine „ausreichend zuverlässige Störfallsicherheit“ des

---

<sup>12</sup> BMUB, Pressemitteilung Nr. 046/16 vom 4.3.2016.

<sup>13</sup> Siehe etwa Pressemitteilungen der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 24.6.2013, 13.2.2014 und 4.3.2016.

<sup>14</sup> <https://um.badenwuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/schliessung-des-atomkraftwerks-fessenheim/>.

<sup>15</sup> Pfälzischer Merkur vom 26.4.2016.

<sup>16</sup> Pressemitteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 4.3.2016.

Atomkraftwerks Cattenom ist nicht gegeben, so die Untersuchungsergebnisse vom Land Rheinland-Pfalz beauftragter Experten.<sup>17</sup> Auch das Ergebnis der EU-Stresstests belegt, dass die Anlage „ein inakzeptables Risiko für die Großregion“ ist.<sup>18</sup> Nach Einschätzung der gemeinsamen Beobachter von Luxemburg sowie den deutschen Bundesländern Rheinland-Pfalz und dem Saarland hat der EU-Stresstest beim Atomkraftwerk Cattenom erhebliche Mängel zutage gefördert.<sup>19</sup> Im April 2015 hatte die französische Atomaufsicht selbst nicht eingehaltene Sicherheitsstandards, Mängel im Risikomanagement und unzureichende Umweltschutzmaßnahmen festgestellt.

### **3. Erforderliche Genehmigungen und Genehmigungsvoraussetzungen**

Der Export von Brennelementen aus der Brennelementefabrik in Lingen setzt drei atomrechtliche Genehmigungen voraus:

- eine Anlagengenehmigung, die die Produktion von Brennelementen in Lingen zulässt;
- eine Beförderungsgenehmigung, die den Transport von Brennelementen von Lingen bis zur deutsch-belgischen bzw. deutsch-französischen Grenze ermöglicht sowie
- eine Ausfuhrgenehmigung für die grenzüberschreitende Verbringung der Brennelemente aus Deutschland nach Belgien und Frankreich.

Diese drei atomrechtlichen Genehmigungen haben unterschiedliche Voraussetzungen für ihre Erteilung und damit auch für einen etwaigen Widerruf.

#### **a) Anlagenbetriebsgenehmigung nach § 7 Abs. 1 AtG**

Die Brennelementefabrik im niedersächsischen Lingen verfügt über eine seitens des Landes Niedersachsen 1979 erteilte Betriebsgenehmigung nach § 7 Abs. 1 Atomgesetz (AtG).

---

<sup>17</sup> Pressemitteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 12.4.2016 und Landesnachrichtenportal Rheinland-Pfalz vom 22.11.2012.

<sup>18</sup> Landesnachrichtenportal Rheinland-Pfalz vom 22.11.2012.

<sup>19</sup> Siehe auch [https://de.wikipedia.org/wiki/Kernkraftwerk\\_Cattenom](https://de.wikipedia.org/wiki/Kernkraftwerk_Cattenom) m.w.N.



Eine solche Genehmigung darf nach § 7 Abs. 2 AtG nur erteilt werden, wenn

1. keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen ergeben, und die für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen die hierfür erforderliche Fachkunde besitzen,
2. gewährleistet ist, dass die bei dem Betrieb der Anlage sonst tätigen Personen die notwendigen Kenntnisse über einen sicheren Betrieb der Anlage, die möglichen Gefahren und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen besitzen,
3. die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist,
4. die erforderliche Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen getroffen ist,
5. der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist,
6. überwiegende öffentliche Interessen, insbesondere im Hinblick auf die Umweltauswirkungen, der Wahl des Standorts der Anlage nicht entgegenstehen.

§ 7 Abs. 2 AtG stellt mithin allein auf den Betrieb der fraglichen Anlage als solcher, vorliegend also auf den Betrieb der Brennelementefabrik Lingen, ab. Ein „Einfallstor“ für die Berücksichtigung von Umständen außerhalb der Anlage, insbesondere auch im Hinblick auf die weitere Verwendung von in der Anlage hergestellten Kernbrennstoffen in anderen Anlagen bietet § 7 AtG nicht.

Das bedeutet umgekehrt, dass aus den erheblichen Sicherheitsbedenken in Bezug auf das belgische Atomkraftwerk Doel und die französischen Anlagen Fessenheim und Cattenom für einen Widerruf der Betriebsgenehmigung für die Brennelementefabrik Lingen nach § 17 Abs. 3, 5 AtG - unabhängig vom Vorliegen der sonstigen Widerrufsvoraussetzungen – oder für Maßnahmen nach § 19 Abs. 3 AtG nichts hergeleitet werden kann.

Ob die Betriebsgenehmigung für die Brennelementefabrik Lingen möglicherweise aus anderen Gründen zu widerrufen ist oder mindestens widerrufen werden kann, ist nicht Prüfgegenstand dieses Gutachtens.

## **b) Beförderungsgenehmigung nach § 4 Abs. 1 AtG**

Die gemäß § 4 Abs. 1 AtG erforderliche Beförderungsgenehmigung ist vom Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) nach § 4 Abs. 2 AtG zu erteilen, wenn

1. keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers, des Beförderers und der den Transport ausführenden Personen ergeben,
2. gewährleistet ist, dass die Beförderung durch Personen ausgeführt wird, die die notwendigen Kenntnisse über die mögliche Strahlengefährdung und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen für die beabsichtigte Beförderung von Kernbrennstoffen besitzen,
3. gewährleistet ist, dass die Kernbrennstoffe unter Beachtung der für den jeweiligen Verkehrsträger geltenden Rechtsvorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter befördert werden oder, soweit solche Vorschriften fehlen, auf andere Weise die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Beförderung der Kernbrennstoffe getroffen ist,
4. die erforderliche Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen getroffen ist,
5. der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist,
6. überwiegende öffentliche Interessen der Wahl der Art, der Zeit und des Weges der Beförderung nicht entgegenstehen,
7. für die Beförderung bestrahlter Brennelemente von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität zu zentralen Zwischenlagern nach § 6 Abs. 1 nachgewiesen ist, dass eine Lagermöglichkeit in einem nach § 9a Abs. 2 Satz 3 zu errichtenden standortnahen Zwischenlager nicht verfügbar ist.

§ 4 Abs. 2 AtG stellt ausschließlich auf den Beförderungsvorgang und dessen Sicherheit, nicht aber auf die spätere Verwendung der zu befördernden Kernbrennstoffe ab. Ein „Einfallstor“ für die Berücksichtigung von Umständen außerhalb des Beförderungsvorgangs bietet § 4 AtG ebenso wenig wie § 7 AtG.

### c) Ausfuhrgenehmigung nach § 3 AtG

Anders verhält es sich im Hinblick auf die nach § 3 Abs. 1 AtG erforderliche Ausfuhrgenehmigung. Diese ist gemäß § 3 Abs. 3 Nr. 2, § 22 Abs. 1 AtG vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zu erteilen, wenn

1. keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Ausführers ergeben, und
2. gewährleistet ist, dass die auszuführenden Kernbrennstoffe nicht in einer die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Kernenergie oder die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdenden Weise verwendet werden.

Zwar handelt es sich bei der Ausfuhrgenehmigung wie bei der Beförderungsgenehmigung nach § 4 Abs. 1 AtG um eine gebundene Entscheidung („ist zu erteilen“). Auf Grund von § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG ist allerdings auch die beabsichtigte Verwendung der zu exportierenden Brennelemente für die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung relevant.

Der in § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG verwendete Begriff der „Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“ ist dabei ausdrücklich nicht auf eine militärische Perspektive begrenzt. Wie in § 7 Abs. 1 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) geht der Begriff der „Sicherheit“ in § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG offensichtlich weiter als der Begriff eines Angriffskrieges oder der Gefahr eines Krieges für die Bundesrepublik Deutschland in § 80 Strafgesetzbuch (StGB).<sup>20</sup> Der in § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG verwendete Begriff der Sicherheit ist auch weiter zu verstehen als der Begriff der äußeren Sicherheit nach § 93 StGB.<sup>21</sup> Anders als in § 93 StGB stellt § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG zudem nicht auf die „Abwendung“ der Gefahr eines schweren Nachteils für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ab. Ebenso wie für § 7 Abs. 1 AWG kommen vielmehr schon Sicherheitsfaktoren in Betracht, die von nicht ganz herausragender Bedeutung sind.<sup>22</sup>

Von § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG werden grundsätzlich alle aus der „Anwendung von Kernenergie“ resultierenden Risiken erfasst. Das bestätigt die Zusammenschau mit den

---

<sup>20</sup> Zu § 7 Abs. 1 AWG *Sauer*, in: Hohmann/John (Hrsg.), *Ausfuhrrecht*, 2002, § 7 AWG Rn. 8.

<sup>21</sup> *Sauer*, a.a.O., § 7 AWG Rn. 8.

<sup>22</sup> *Sauer*, a.a.O., § 7 AWG Rn. 8.

Zwecksetzungen des § 1 AtG, an denen § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG ausgerichtet ist.<sup>23</sup> Nach § 1 Nr. 3 AtG ist es Zweck der Atomgesetzes, zu verhindern, dass „durch Anwendung oder Freiwerden der Kernenergie oder ionisierende Strahlen die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet wird“. Eine Begrenzung auf einen militärischen Einsatz von Kernbrennstoffen sieht § 1 Nr. 3 AtG zu recht nicht vor. Für eine Ausfuhr müssen vielmehr objektive Anhaltspunkte vorliegen, welche eine Verwendung der Kernbrennstoffe nach den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts gewährleisten.<sup>24</sup>

Die Formulierung „gewährleistet ist“ in § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG verlangt darüber hinaus ein Handeln bereits aus Vorsorgegründen und nicht erst zur Gefahrenabwehr.<sup>25</sup> Mit der Vorgabe, dass die Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG „gewährleistet“ sein müssen, wird ein besonders strenger Maßstab angelegt.<sup>26</sup>

Schließlich kommt es nicht auf eine etwaige subjektive Störungsabsicht des Exporteurs an, entscheidend ist allein die objektive Störungseignung der Lieferung.<sup>27</sup>

#### **4. Keine Erteilung neuer und Widerruf erteilter Ausfuhrgenehmigungen**

Im Hinblick auf den Betrieb der Atomkraftwerke in Doel, Fessenheim und Cattenom bestehen erhebliche Sicherheitsbedenken (siehe oben Ziffer 2.). Ein Störfall in einer der Anlagen hätte – mindestens - gravierende Auswirkungen auf Menschen und Umwelt in den den drei Anlagen benachbarten Regionen in der Bundesrepublik Deutschland.

Auch 30 Jahre nach Tschernobyl sind in Weißrussland, in der Ukraine und den westlichen Teilen Russlands die Folgen der Reaktorkatastrophe nicht annähernd bewältigt. Tausende Menschen starben, 350.000 Menschen mussten seinerzeit infolge der Explosion ihre Heimat für immer verlassen. Die radioaktiv verseuchte Sperrzone ist bis heute unbewohnbar. Aus der Region um den havarierten Atomkomplex von Fukushima in Japan wurden etwa 160.000 Menschen evakuiert. Wie viele von ihnen

---

<sup>23</sup> *Haedrich*, Atomgesetz, 1986, § 3 Rn. 2.

<sup>24</sup> *Haedrich*, a.a.O., § 3 Rn. 3; *Fischerhof*, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, 1978, § 3 Rn. 6.

<sup>25</sup> *Sauer*, a.a.O., § 7 AWG Rn. 8 ff. zu derselben Formulierung in § 7 Abs. 1 AWG.

<sup>26</sup> *Fischerhof*, a.a.O., § 3 Rn. 6.

<sup>27</sup> *Sauer*, a.a.O., § 7 AWG Rn. 11.

jemals wieder zurückkehren können, ist ungewiss. Im Herbst 2013 schätzte die Europäische Union die Kosten der Katastrophe in Japan auf 187 Milliarden Euro. Dabei war die dreifache Kernschmelze noch vergleichsweise „glimpflich“ verlaufen. Die japanische Regierung hatte zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Tagen nach dem Unfall damit rechnen müssen, dass es nicht mehr möglich sein würde, im Ballungsraum Tokio zu leben. Der japanische Staat wäre in seiner Existenz bedroht gewesen.<sup>28</sup>

So unterschiedlich die Situationen sind, so kann doch spätestens nach den Reaktorkatastrophen von Tschernobyl und Fukushima nicht ernsthaft bestritten werden, dass ein Störfall in einem grenznahen Atomkraftwerk mit erheblichen Auswirkungen auch auf die Sicherheit für die Bundesrepublik Deutschland im Sinne von § 1 Nr. 3, § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG verbunden wäre.

Es ist mithin gegenwärtig nicht gewährleistet, dass die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch den Betrieb der Atomkraftwerke in Doel, Fessenheim und Cattenom nicht gefährdet wird. Der Export von in der Brennelementefabrik Lingen hergestellten Brennelementen in die Atomkraftwerke in Doel, Fessenheim und Cattenom ermöglicht diese Gefährdungssituation, jedenfalls trägt er maßgeblich mit zu ihr bei.

Das wiederum bedeutet zum einen: Mindestens solange, wie die oben unter Ziffer 2. dargestellten Sicherheitsbedenken deutscher staatlicher Stellen im Hinblick auf die Anlagen in Doel, Fessenheim und Cattenom bestehen, fehlt es an einer der Genehmigungsvoraussetzungen für die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung nach § 3 Abs. 1, Abs. 3 AtG. Neue Ausfuhrgenehmigungen für Exporte von in der Brennelementefabrik Lingen hergestellten Brennelementen nach Doel, Fessenheim und Cattenom dürfen daher nicht erteilt werden.

Es bedeutet zum anderen: Selbst wenn man im Hinblick auf bereits erteilte Ausfuhrgenehmigungen von deren ursprünglicher Rechtmäßigkeit ausgehen wollte, so können sie zur Erreichung der in § 1 AtG bezeichneten Zwecke widerrufen werden.<sup>29</sup> § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG normiert eine Widerrufsmöglichkeit für den Fall, dass eine der Genehmigungsvoraussetzungen später weggefallen ist und nicht in angemessener Zeit

---

<sup>28</sup> Siehe insgesamt und statt vieler zu den Folgen der Reaktorkatastrophen von Tschernobyl und Fukushima *Rosenkranz*, *Energiewende 2.0*, 2014, S. 17 f. m.w.N.

<sup>29</sup> *Fischerhof*, a.a.O., § 3 Rn. 2.

Abhilfe geschaffen wird.

Das ist mit Blick auf die (in neuester Zeit weiter) bekannt gewordenen Sicherheitsdefizite in den fraglichen Anlagen in Belgien und Frankreich zu bejahen. Jedenfalls nachträglich ist die Genehmigungsvoraussetzung des § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG weggefallen.

Zuständig für den Widerruf von Ausfuhrgenehmigungen ist – wie für deren Erteilung – das BAFA (§ 22 Abs. 1 AtG). Das BAFA muss dementsprechend jedenfalls in eine Ermessensprüfung im Hinblick auf einen Widerruf von erteilten Ausfuhrgenehmigungen für den Export von Brennelementen aus der Brennelementefabrik Lingen nach Doel, Fessenheim und Cattenom eintreten. Anscheinend ist das bislang nicht geschehen.

Das BAFA muss darüber hinaus prüfen, ob die Voraussetzungen für einen verpflichtenden Widerruf nach § 17 Abs. 5 AtG vorliegen. Danach sind Genehmigungen zu widerrufen, wenn dies wegen einer erheblichen Gefährdung der Allgemeinheit erforderlich ist und nicht durch nachträgliche Auflagen in angemessener Zeit Abhilfe geschaffen werden kann.

Wenn aber sogar die Stilllegung von Atomkraftwerken für erforderlich gehalten wird (siehe oben Ziffer 2.), so müssen dieselben Sicherheits- und Vorsorgeerwägungen für die Frage von Exporten von Kernbrennstoffen gelten. Die gegen weitere Ausfuhren von Brennelementen aus Deutschland in in hohem Maße sicherheitstechnisch bedenkliche Anlagen sprechenden Gemeinwohlbelange überwiegen dabei offensichtlich auch das wirtschaftliche Interesse des Exporteurs an diesen weiteren Ausfuhren.

Das BAFA ist insoweit an die fachlichen Weisungen des BMUB gebunden (§ 22 Abs. 3 AtG). Das BMUB wiederum muss sich an seinen Einschätzungen und Forderungen im Hinblick auf die Anlagen in Belgien und Frankreich messen lassen. Es wäre in hohem Maße widersprüchlich, forderte man einerseits die Stilllegung eines Atomkraftwerks, leistete aber andererseits durch einen uneingeschränkten Export von Brennelementen aus Deutschland einen, wenn nicht den maßgeblichen Beitrag zum Weiterbetrieb der Anlage.

Würde die Anlagen in Belgien und Frankreich entsprechend den deutschen Forderungen vom Netz genommen, würden damit im Übrigen zwangsläufig weitere Lieferungen von Brennelementen aus Lingen hinfällig. Anders ausgedrückt: Die

Forderung nach einer Stilllegung eines Atomkraftwerks beinhaltet in der Konsequenz notwendig die Einstellung entsprechender Exporte von Brennelementen aus Deutschland in das Atomkraftwerk. Wollte man das anders sehen, müsste die Ernsthaftigkeit der deutschen Forderungen bezweifelt werden.

Hingewiesen sei schließlich auf Folgendes: 2010 verweigerte der damalige Bundesumweltminister Röttgen 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 werden (siehe auch § 9 Atomrechtliche Abfallverbringungsverordnung). Die vorliegenden Unterlagen ließen eine abschließende Aussage dazu nach den Maßstäben des Atomgesetzes jedoch nicht zu.<sup>30</sup>

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. Diese Maßstäbe müssen auch für die hier in Frage stehenden Exporte mit Blick auf den Betrieb der Atomkraftwerke in Doel, Fessenheim und Cattenom angelegt werden. Der Betrieb dieser Anlagen erfüllt in Anbetracht der dargestellten Sicherheitseinschätzungen (oben Ziffer 2.) die Anforderungen des Atomgesetzes nicht.

## **5. Vereinbarkeit mit Grundfreiheit der Warenverkehrsfreiheit**

Das Unionsrecht steht einem Exportstopp für Brennelemente aus Deutschland in die Anlagen in Doel, Fessenheim und Cattenom nicht entgegen. Zwar verbieten Art. 34 und Art. 35 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die mengenmäßige Beschränkung der Ein- und Ausfuhr von Waren (Handelsbeschränkung) sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung.

Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit sind allerdings dann gerechtfertigt, wenn eine Ausnahme nach Art. 36 AEUV vorliegt. Danach sind Ausfuhrverbote oder –

---

<sup>30</sup> BMU, Pressemitteilung Nr. 190/10, vom 6.12.2010.

beschränkungen zulässig, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen erfolgen. Das ist vor dem Hintergrund des Vorstehenden der Fall.

Ein Exportstopp wäre offenkundig auch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Deutschland und Belgien bzw. Deutschland und Frankreich.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in Bezug auf die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen zur Verwertung, also ebenfalls von Wirtschaftsgütern, im Übrigen ausdrücklich festgestellt, dass die Zustimmung eines Mitgliedstaates zu einer Verbringung versagt werden darf, wenn die in einem anderen Mitgliedstaat belegene Verwertungsanlage nicht den nationalrechtlichen Standards im Versandstaat genügt.<sup>31</sup> Diese Rechtsprechung ist zwischenzeitlich auch im Gemeinschaftsrecht manifestiert worden (vgl. Art. 12 EG-AbfVerbrVO). Für die mitgliedstaatliche Einwandsbefugnis im Hinblick auf die Ausfuhr von Kernbrennstoffen gilt kein anderer Maßstab.

Der Bundesregierung steht es schließlich ohne Weiteres offen, zur Erreichung der in § 1 AtG bezeichneten Zwecke von ihrer in § 11 Abs. 1 Nr. 5 AtG normierten Verordnungsermächtigung Gebrauch zu machen und generell, also über einen Exportstopp im Einzelfall hinaus, festzulegen, unter welchen Voraussetzungen radioaktive Stoffe nicht grenzüberschreitend verbracht werden dürfen, soweit entsprechende Verbote zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung vor den Gefahren radioaktiver Stoffe erforderlich sind.

---

<sup>31</sup> EuGH, Urteil vom 16.12.2004 – Rs. C-277/02 (EU Wood Trading).