

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM)

Am 25. März 2007 jährt sich zum 50. Mal die Unterzeichnung der Römischen Verträge. Neben dem bekannteren Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag, heute: EG-Vertrag) fristet der zweite Römische Vertrag – der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM bzw. EAG) – in der öffentlichen Wahrnehmung eher ein Schattendasein. Zu den Aufgaben der EURATOM zählen u.a. die Entwicklung der Kernindustrie und die Förderung der kerntechnischen Forschung. Hierfür sieht der EURATOM-Teil des EU-Forschungsrahmenprogramms ein nicht unbeträchtliches Budget vor. EURATOM stellt in den Augen seiner Befürworter einen wichtigen Eckpfeiler der EU-Energiepolitik dar. Kritiker halten das Vertragswerk hingegen für intransparent und nicht mehr zeitgemäß. Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlamentes (EP) bereitet derzeit eine Bewertung von EURATOM vor. Im Berichtsentwurf wird gefordert, EURATOM zu konsolidieren und das dort angelegte institutionelle Ungleichgewicht zugunsten von mehr parlamentarischer Mitwirkung zu verändern. Eine Debatte hierüber ist für Frühjahr 2007 geplant.

Entwicklung der EURATOM

Die Europäische Atomgemeinschaft wurde im Rahmen der Römischen Verträge 1957 von den sechs Gründungsstaaten Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande gegründet. Nachdem das physikalische Prinzip der Kernspaltung 1938 in Berlin von Otto Hahn entdeckt worden war, fanden technische Anwendungen in den 1940er und 1950er Jahren weltweit zunehmende Verbreitung – zunächst militärisch in Form der 1945 in Japan erstmals eingesetzten Atombomben, nach Kriegsende aber mehr und mehr auch für die zivile Energiegewinnung in Kernkraftwerken. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen lag es im Interesse der europäischen Gründerstaaten, einerseits die zur Kernspaltung notwendigen Technologien und Materialien als potenziell kriegswichtige Güter unter gemeinsame Kontrolle zu stellen, andererseits die für die weitere Erforschung der Kernenergie und für den Kraftwerksbau erforderlichen finanziellen Mittel gemeinsam bereitzustellen. Von der zivilen Nutzung der Kernenergie, die damals völlig neuartig war und als nahezu unerschöpfliche Energiequelle erschien, versprach man sich, die in der Nachkriegszeit vorherrschende Energieknappheit dauerhaft beenden und die Abhängigkeit Europas von Erdöl-Importen verringern zu können. Die dafür nötigen For-

schungs- und Investitionsmittel in großer Höhe waren von den noch unter den wirtschaftlichen Folgen des Krieges leidenden Mitgliedstaaten jedoch nicht einzeln, sondern nur in gemeinsamer Anstrengung aufzubringen. Mit vereinten Kräften wollte man so technologisch auch Anschluss an die beiden damaligen „Atomgroßmächte“ USA und UdSSR finden.

Das Motiv der gemeinsamen Kontrolle rüstungsrelevanter Güter lag in ähnlicher Form auch der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zugrunde, die mit dem Pariser Vertrag vom 18.04.1951 wenige Jahre zuvor gegründet worden war. Während der EGKS-Vertrag jedoch eine begrenzte Laufzeit von 50 Jahren hatte und inzwischen ausgelaufen ist, wurde der EURATOM-Vertrag (bzw. EAGV) am 25. März 1957 auf unbestimmte Zeit geschlossen und hat noch heute weitgehend unverändert Gültigkeit.

Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, „durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten ... beizutragen“ (Art. 1). In der Präambel des EURATOM-Vertrags heißt es, die Gründungsstaaten seien „entschlossen, die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie zu schaffen, die die Energieerzeugung erweitert, die Technik modernisiert und auf zahlreichen anderen Gebieten zum Wohlstand ihrer Völker beiträgt“. Die Kern-

energie stelle „eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt“ dar.

Als Teil des „acquis communautaire“ haben die der EU beigetretenen Staaten auch das Regelwerk des EURATOM übernommen. Anders als der EWG-(bzw. EG-)Vertrag hat der EURATOM-Vertrag dabei im Laufe der Zeit kaum inhaltliche Änderungen erfahren; notwendige technische Anpassungen erfolgten teils in Protokollen.

EURATOM heute

Die EURATOM hat – wie die EG, aber im Unterschied zur EU – eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist zuständig nur im Bereich der zivilen und friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die Aufgaben der EURATOM sind im Detail in Artikel 2 des Vertrages beschrieben:

- Entwicklung der Forschung und Verbreitung kerntechnischer Kenntnisse
- Erarbeitung einheitlicher Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz
- Investitionserleichterungen und Förderung des Baus kerntechnischer Anlagen
- Sorge für eine regelmäßige und gerechte Versorgung der Gemeinschaft mit Erzen und Kernbrennstoffen
- Überwachungsmaßnahmen, um Zweckentfremdung von Kernbrennstoffen zu verhindern
- gemeinschaftliches Eigentumsrecht an spaltbaren Stoffen
- Schaffung eines gemeinsamen Marktes für kerntechnische Stoffe und Anlagen
- Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft für Fachkräfte im Bereich der Kerntechnik
- Verbindungen zu anderen Ländern und Institutionen zwecks Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie.

Die erste Aufgabe (Forschung und Verbreitung technischer Kenntnisse) wird heute u.a. mit Hilfe der Forschungsrahmenprogramme der EU realisiert. Der EURATOM-Programmteil steht dort gleichberechtigt neben den allgemeineren Programmteilen „Ideen“, „Menschen“, „Kapazitäten“ und „Zusammenarbeit“. Im Unterschied zu den anderen Programmteilen, die jüngst von der traditionell 5-jährigen auf 7-jährige Laufzeit (aktuell: 2007-2013) umgestellt wurden, gilt das EURATOM-Rahmenprogramm allerdings wie zuvor nur für 5 Jahre (2007-2011). Zusammen mit den nuklearen Aktivitäten der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) der EU-Kommission stehen für das aktuelle EURATOM-Programm Mittel in Höhe von ca. 2750 Mio. € zur Verfügung. Inhaltliche Schwerpunkte liegen neben Forschungen zu Reaktorsicherheit, nuklearer Entsorgung und Strahlenschutz auf den Vorbereitungsarbeiten für ein zukünftiges Kernfusions-Kraftwerk. Aus diesem Budget wird

u.a. der europäische Anteil am internationalen Kernfusions-Experiment ITER aufgebracht.

Die Entwicklung der Kernindustrie und der Bau kerntechnischer Anlagen kann u.a. durch die Errichtung gemeinsamer Unternehmen nach Art. 45-51 EAGV gefördert werden. Exemplarisch für die übrigen Aufgaben seien die Bereiche Sicherheit, Brennstoffversorgung und Überwachung erwähnt: Ein Beispiel für Sicherheitsnormen zum Gesundheitsschutz ist die Richtlinie 96/29/EURATOM zum Schutz von Bevölkerung und Arbeitskräften gegen ionisierende Strahlung. Verantwortung für die „regelmäßige und gerechte Versorgung der Benutzer der EU mit Erzen und Kernbrennstoffen“ trägt die EURATOM-Versorgungsagentur (European Supply Agency, ESA) in Brüssel. Diese, durch den Vertrag geschaffene Agentur, verfügt über ein Bezugsrecht für Erze, Ausgangsstoffe und besondere spaltbare Stoffe, die im Gebiet der Mitgliedstaaten erzeugt werden, sowie über das ausschließliche Recht, Verträge über die Lieferung solcher Stoffe aus Ländern innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft abzuschließen. Die Aufsicht über die Agentur liegt im Verantwortungsbereich der EU-Kommission. Weitere Aufgaben der EURATOM werden von Mitarbeitern und Dienststellen wahrgenommen, die innerhalb der Kommission u.a. auf die Generaldirektionen Energie, Forschung, Umwelt und Wirtschaft verteilt sind.

Dass ziviles Kernmaterial nicht für andere Zwecke abgezweigt wird, überwacht die EU mit Hilfe von Sicherheitsinspektoren, die in die Mitgliedstaaten entsandt werden. Durch trilaterale Verträge zwischen den Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft und der internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) werden die Überwachungsmaßnahmen der EURATOM mit denjenigen der IAEO koordiniert.

Das Verhältnis des EAG-Vertrags zum EG-Vertrag ist in Artikel 305 Abs. 2 EGV geregelt. Demnach genießt der EAG-Vertrag als spezielle Norm Vorrang vor dem allgemein anwendbaren EG-Vertrag, soweit eine Rechtsmaterie in ihm abschließend geregelt ist. Subsidiär findet der EG-Vertrag Anwendung. Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass die Vorschriften des EG-Vertrages über die Gemeinsame Handelspolitik und die auf dieser Grundlage geschlossenen Abkommen auch anzuwenden sind auf den Handel mit Atomerzeugnissen.

EURATOM und Verfassungsvertrag

Der EURATOM-Vertrag hat heute in allen 27 Mitgliedstaaten der EU Gültigkeit. Er ist jedoch nicht unumstritten. Kritiker wenden ein, die Rahmenbedingungen der Energiepolitik im Allgemeinen und der Nutzung der Kernenergie im Besonderen hätten sich seit 1957 grundlegend gewandelt. Energie als übergreifendes Thema hat die Tagesordnung der EU erobert. Die EURATOM aber schein davon bislang nicht be-

troffen; sie wirke wie ein Relikt aus vergangenen Zeiten.

Geänderte Rahmenbedingungen bei der Nutzung der Kernkraft liegen in einigen Mitgliedstaaten tatsächlich vor. Länder wie Italien und Österreich haben in der Zwischenzeit den Ausstieg aus der Kernenergie vollzogen und gesetzlich festgeschrieben (in Österreich sogar mit Verfassungsrang); dennoch gilt der EURATOM-Vertrag für sie weiter. Länder wie Belgien, Deutschland, Schweden und Spanien, die einen Atomausstieg beschlossen, wenn auch noch nicht endgültig vollzogen haben, bleiben ebenfalls an die Ziele des Vertrags und an die gemeinsame Finanzierung der EURATOM-Programme gebunden.

Die Kontrolle nuklearer Materialien, die auch militärisch nutzbar sein könnten, wird heute – im Gegensatz zur Zeit vor Gründung der EURATOM – von der Internationalen Atomenergie-Behörde (IAEO) in Wien unter dem Dach der UNO weltweit wahrgenommen. Der Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie durch wissenschaftliche und wirtschaftliche Zusammenarbeit widmet sich z.B. auch die *Nuclear Energy Agency (NEA)* der OECD. Kritiker wenden daher ein, dass die Aufgaben der EURATOM inzwischen teilweise redundant sind, weil sie bereits von anderen Organisationen wahrgenommen werden.

Vielen Beobachtern erscheint es deshalb insgesamt fraglich, inwieweit der EURATOM-Vertrag den heutigen Verhältnissen noch gerecht wird. Ebenfalls kritisiert werden Defizite des Vertrages in Bezug auf demokratische Prinzipien. Im Gegensatz zu anderen EU-Rechtssetzungsverfahren sei das Europäische Parlament nicht formell an der Verabschiedung von Rechtsakten im Bereich der EURATOM beteiligt. Zwar sind die haushaltsrechtlichen Befugnisse des EP u.a. durch den Haushaltsvertrag 1970, mit dem der Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG dem Gesamthaushaltsplan zugeführt wurde, und den Haushaltsvertrag 1975 gestärkt worden (Waldhoff). Anders als der EG-Vertrag hat der EURATOM-Vertrag jedoch am Prozess der vergangenen Vertragsrevisionen mit einer stetigen Parlamentarisierung nicht teilgenommen. Das Fehlen einer wirksamen parlamentarischen Mitwirkung führt nach Meinung der Kritiker auch zu mangelnder Transparenz bei der Verteilung der Mittel. Kontrovers diskutiert wird vor der wettbewerbspolitischen Forderung nach einer Gleichbehandlung aller Energieträger (Wolf) auch die Beihilfenkontrolle im Anwendungsbereich des EURATOM.

Im Rahmen der Diskussionen um den **europäischen Verfassungsvertrag** ist in der Öffentlichkeit und im Europäischen Konvent über die Zukunft von EURATOM kontrovers debattiert worden. Nach gegenwärtigem Diskussionsstand bliebe die EURATOM nach Abschluss des Vertrages über eine Verfassung für Europa be-

stehen. Konventsvorschläge, anstelle des EAG-Vertrags lediglich einen Titel „Friedliche Nutzung der Kernenergie“ in den Vertrag einzufügen, oder aber auf anderem Wege zumindest die Rechtspersönlichkeit der EURATOM aufzugeben, blieben ohne Erfolg. Letztlich setzte sich die Empfehlung durch, den EAG-Vertrag durch ein Protokoll, das dem Verfassungsvertrag beigegeben wird, anzupassen (Wolf). Der EAG-Vertrag bliebe damit ein separates Vertragswerk neben dem Verfassungsvertrag. Die EURATOM verfügte dann weiter über eigene Rechtspersönlichkeit neben der EU, auch wenn beide durch gemeinsame Institutionen und den Gesamthaushalt eng verbunden wären. Kritiker der EAG sehen in dieser Konstruktion eine Möglichkeit für EU-Mitglieder, EURATOM zu verlassen.

Fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Irland Österreich, Schweden und Ungarn) haben in einer Erklärung darauf hingewiesen, dass sie den EURATOM-Vertrag für überholt und eine Überprüfung für sinnvoll halten. Sie haben sich dafür ausgesprochen, „baldmöglichst“ eine Regierungskonferenz dazu einzuberufen. Diese Forderung hat aber bisher nicht die Unterstützung der übrigen Mitgliedstaaten gefunden.

Das **Europäische Parlament** hat sich des Themas EURATOM erneut angenommen und im Februar 2007 im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie eine Anhörung durchgeführt. Dabei überwogen die Stimmen der Experten, die zwar nicht für eine Abschaffung, aber für eine Revision und Demokratisierung des EURATOM-Vertrages plädierten. Berichterstatter Eugenijus Maldeikis verweist jedoch darauf, dass es unter anderem Verdienst der EURATOM sei, dass die Atomenergie in 15 Mitgliedstaaten derzeit mit insgesamt 32 % zur Stromerzeugung beiträgt. Überlegungen zur Dauerhaftigkeit des EURATOM seien, so der Berichtsentwurf, in die übergeordnete europäische Strategie für eine sicherere, dauerhaftere und wettbewerbsfähigere Energiepolitik einzubinden. Zu den Zukunftsaussichten hält Maldeikis daran fest, dass „der EURATOM-Vertrag trotz seiner Lücken einen unverzichtbaren Rechtsrahmen darstellt“, dessen Fehlen „zu einer Renationalisierung der Atompolitik in Europa und damit zu einem Rückschritt ... und einer gefährlichen Rechtsunsicherheit ... führen würde“.

Kritiker wenden ein, dass die Existenz der EURATOM eine Sonderstellung und Privilegierung der Kernenergie mit sich bringe, die im Rahmen einer zunehmend diversifizierten und dezentralisierten Energieversorgung nicht mehr zu rechtfertigen sei (Wegener). EURATOM sei ein „Vertragsfossil“. Die systematische Bevorzugung einer Energieart vor allen anderen sei nicht mit den Prinzipien des Binnenmarkts und der EU-Wettbewerbspolitik in Einklang zu bringen. Die vor 50 Jahren gehegten Hoffnungen, in der Kernenergie eine unerschöpf-

liche, kostengünstige und umweltfreundliche Energiequelle zu finden, hätten sich nicht erfüllt. Vielmehr könnten solche Erwartungen aus heutiger Sicht an die Erneuerbaren Energien (engl.: *renewable energies*) gestellt werden. Deshalb bedürfe es als Ergänzung, wenn nicht als Alternative zu EURATOM nun eines „EURENEW“-Vertrages, mit dem die Erneuer-

baren Energien in Europa gemeinsam gefördert und gestärkt würden.

Die Zukunft des Verfassungsvertrages ist zumindest ungewiss. Ebenso dürfte die Frage offen sein, ob der EAG-Vertrag seinen Dornröschenschlaf fortsetzen kann oder nicht.

Quellen und weiterführende Information:

- Der EURATOM-Vertrag im Internet: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l27050.htm>
- Übersicht über EU-Rechtsakte im Bereich von Euratom: <http://eur-lex.europa.eu/de/repert/1240.htm>
- Kokott, Juliane (2003) in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 305 EGV.
- Schweitzer, Michael; Hummer, Waldemar (1996). Europarecht. Berlin: Metzner/Luchterhand.
- Waldhoff, Christian (2006) in: Calliess/Ruffert, Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenbestimmung, Art. I-53.
- Wegener, Bernhard W. (2007). Die Kündigung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM).
- Wolf, Sebastian (2006). Zur Zukunft des Euratom-Vertrags, in: Integration 4/06, S. 297 ff.
- Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 2006.
- Europäisches Parlament, Entwurf eines Berichts über die Bewertung von EURATOM – 50 Jahre europäische Atomenergiepolitik (2006/2230(INI)), vom 12.2.2007. Im Internet: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/652/652544/652544de.pdf
- Das 7. Forschungsrahmenprogramm der EU im Internet: <http://cordis.europa.eu/fp7>
- Der EURATOM-Programmteil des Rahmenprogramms im Internet: <http://cordis.europa.eu/fp7/euratom> (englisch) bzw. <http://www.forschungsrahmenprogramm.de/euratom.htm> (deutsch).
- Initiative für einen zukünftigen EURENEW-Vertrag: <http://www.eurennew.eu/>
- Donner, Susanne; Hirschel, Claudia (2005). ITER – Internationaler Thermonuklearer Versuchsreaktor. „Aktueller Begriff“ der Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags vom 08.08.2005. Im Internet: http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005_08_08b.pdf
- Lübbert, Daniel (2006). Uran als Kernbrennstoff – Vorräte und Reichweite. Info-Brief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 27.03.2006. Im Internet: http://www.bundestag.de/bic/analysen/2006/Uran_als_Kernbrennstoff-Vorraete_und_Reichweite.pdf

Dr. Daniel Lübbert, Fachbereich WD 8 – Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung;
Heike Baddehausen, Fachbereich WD 11 – Europa; Tel.: (030) 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de