

Prof. Dr. Matthias Schmidt-Preuß  
Universität Bonn

**Schriftliche Stellungnahme  
zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses  
für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages  
am 11.6.2012**

**zum Antrag der Abgeordneten Röspel, Hempelmann, Bülow, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD „Den Euratom-Vertrag an die Herausforderungen der Zukunft anpassen“, BT-Drcks. 17/8927**

und

**zum Antrag der Abgeordneten Kotting-Uhl, Fell, Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Euratom-Vertrag ändern – Atomausstieg europaweit voranbringen – Atomprivileg beenden“, BT-Drcks. 17/7670.**

## **I. Eigenständigkeit des Euratom-Vertrages**

Der Euratom-Vertrag wurde als **einer beiden Römischen Verträge** (zusammen mit dem damaligen EWG-Vertrag) am 25.3.1957 in Rom unterzeichnet und trat am **1.1.1958 in Kraft**. Vorauf gegangen war die Regierungskonferenz von Messina. Seither existiert der Euratom-Vertrag als **eigenständiges Vertragswerk**. Er blieb dies praktisch unverändert bei allen Vertragsänderungen bzw. Beitrittsabkommen. Dies gilt **auch seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009**.

## **II. Aufgaben, Instrumente und Zuständigkeiten**

Der Euratom-Vertrag hat **die friedliche Nutzung der Kernenergie zum Gegenstand**. Nach Art. 1 Euratom-Vertrag ist es die Aufgabe der Atomgemeinschaft, „durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforder-

derlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen“. Art. 2 Euratom-Vertrag konkretisiert dies in einem **Tableau von Schwerpunktaktivitäten**. Hierbei handelt es sich um die Entwicklung der **Forschung** und die **Verbreitung technischer Kenntnisse** (lit. a), die Aufstellung und Durchsetzung **einheitlicher Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz** der Bevölkerung und der Arbeitskräfte (lit. b), die Erleichterung von **Investitionen** und die Sicherstellung der Schaffung wesentlicher, notwendiger Anlagen (lit. c), die Gewährleistung einer regelmäßigen und gerechten **Versorgung** aller Nutzer in der Gemeinschaft mit Erzen und Kernbrennstoffen (lit. d), die geeignete **Überwachung** von Kernbrennstoffen (lit. e), die Ausübung des **Eigentumsrechts** an besonders spaltbaren Stoffen (lit. f), die Sicherstellung ausgedehnter **Absatzmärkte** und des **Zugangs** zu den besten technischen Mitteln durch die Schaffung eines **gemeinsamen Marktes** für die besonderen auf dem Kerngebiet verwendeten Stoffe und Ausrüstungen, durch den freien Kapitalverkehr für Investitionen auf dem Kerngebiet und durch die Freiheit der Beschäftigung für die Fachkräfte innerhalb der Gemeinschaft (lit. g) sowie die Herstellung von Verbindungen zu **anderen Ländern** und zwischenstaatlichen Einrichtungen, die geeignet sind, die friedliche Verwendung der Kernenergie zu fördern (lit. h).

Im Titel II des Euratom-Vertrages werden in 10 Kapiteln die zentralen Sachbereiche für „Die Förderung des Fortschritts auf dem Gebiet der Kernenergie“ beschrieben und mit Instrumenten bzw. Zuständigkeiten unterlegt. Es handelt sich hierbei um die **Forschung** (Art. 4 ff. Euratom-Vertrag), die Verbreitung von Kenntnissen (Art. 12 ff.), den **Gesundheitsschutz** (Art. 30 ff.), **Investitionen** (Art. 40 ff.), **gemeinsame Unternehmen** (Art. 45 ff.), die **Versorgung** (Art. 52 ff.), die **Überwachung** (Art. 77 ff.), das **Eigentum** (Art. 86 ff.), den **gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet** (Art. 92 ff.) und die **Außenbeziehungen** (Art. 101 ff.).

### III. Souveräne Entscheidung der Euratom-Mitgliedstaaten über die friedliche Nutzung der Kernenergie

Der Euratom-Vertrag geht zwar – zumal in der historischen Perspektive – davon aus, dass auf dem Territorium der Mitgliedstaaten die friedliche Nutzung der Kernenergie erfolgt. **Es besteht aber keine entsprechende Rechtspflicht, sie zuzulassen oder beizubehalten.**<sup>1</sup> Vielmehr ist zu betonen, dass **jeder Mitgliedstaat** der Euratom-Gemeinschaft **frei ist, in eigener Kompetenz** darüber zu entscheiden, ob auf seinem Hoheitsgebiet kerntechnische Anlagen in Betrieb sind oder nicht. Dies ergibt sich daraus, dass sich im Euratom-Vertrag keine entsprechende Vorschrift findet, die einen solchen Souveränitätsverzicht beinhalten würde. Daher **bleibt die Entscheidung über die friedliche Nutzung der Kernenergie bei den Mitgliedstaaten.**<sup>2</sup> Damit ergibt sich zugleich, dass der **Ausstieg Deutschlands aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie Euratom-vertragskonform** ist.

---

<sup>1</sup> Hierzu und zum Folgenden *Schmidt-Preuß*, in: Säcker (Hrsg.), Handbuch zum deutsch-russischen Energierecht, 2010, Kapitel 8 („Rechtliche Regelungen der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Teil 1: Deutsches Atomrecht, Rn. 94.

<sup>2</sup> Ibid.

## IV. Strahlenschutz

Höchste Bedeutung kommt dem Aufgabenbereich des Strahlenschutzes zu. Die Art. 30, 31 Euratom-Vertrag ermächtigen den Rat zur Festlegung sog. Grundnormen. Derzeit gelten die **Grundnormen der Richtlinie 96/29/Euratom**.<sup>3</sup> Darin werden zentrale Vorgaben für die Mitgliedstaaten definiert, die auch **Dosisgrenzwerte zum Schutz vor Strahlungen** enthalten, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. In Deutschland geschah dies – soweit hier noch Handlungsbedarf bestand – in der Strahlenschutzverordnung.<sup>4</sup> Beispielhaft sei verwiesen auf das **ALARA-Prinzip** („as low as reasonably achievable“), das als Strahlenminimierungsprinzip auch zur Unterschreitung von Grenzwerten verpflichtet.

## V. Sicherheit kerntechnische Anlagen

Lange Zeit war umstritten, ob und falls ja wie weit die Zuständigkeiten des Euratom-Vertrags auch die Sachthematik der **Sicherheit kerntechnischer Anlagen** umschließt. Hier hat das Urteil des EuGH<sup>5</sup> vom 10.12.2002 eine beachtenswerte Aussage getroffen. So heißt es unter Hinweis auf Entscheidungen zur Notwendigkeit, dem Gesundheitsschutz „praktische Wirksamkeit“ zu verschaffen, in Rn. 82, dass „zur Abgrenzung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft **nicht künstlich zwischen dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Sicherheit der Quellen ionisierender Strahlungen zu unterscheiden ist.**“ Maßgebliches Kriterium ist damit, dass es zwischen Strahlenschutz und Anlagensicherheit „**Berührungspunkte**“ gibt, die einen – wenn auch nicht leicht bestimmbaren – Korridor euratomgemeinschaftsrechtlicher Kompetenz begründen.<sup>6</sup> Hierzu gehört zwar nicht die Zuständigkeit für den Genehmigungsakt selbst, aber doch für die Schaffung eines **gesundheitsschützenden Genehmigungssystems**. Dies hat der EuGH<sup>7</sup> in der vorgenannten Entscheidung explizit unterstrichen:

„Auch wenn es zutrifft, dass der Gemeinschaft durch den EAG-Vertrag nicht die Zuständigkeit verliehen wird, den Bau oder den Betrieb von Kernanlagen zu Genehmigungen, so verfügt sie nach den Art. 30 bis 32 EAG-Vertrag doch über eine Regelungszuständigkeit, im Hinblick auf den Gesundheitsschutz ein Genehmigungssystem zu schaffen, das von den Mitgliedstaaten anzuwenden ist. Ein solcher Rechtssetzungsakt stellt nämlich eine Maßnahme zur Ergänzung der in Art. 30 EAG-Vertrag genannten Grundnormen dar.“

Diese sind kompetentiell von entscheidender Bedeutung. Nach der Rspr. des EuGH<sup>8</sup> ist ihnen **höchste Wirksamkeit** zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund war es folgerichtig und primärrechtskonform,<sup>9</sup> dass mit der Richtlinie 2009/71/Euratom über einen „**Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer An-**

<sup>3</sup> ABl. EG (1996) Nr. L 159, S. 1.

<sup>4</sup> *Schmidt-Preuß*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., Bd. II, 2003, § 60 Rn. 116 ff. sowie *ders.*, (Fn. 1), Rn. 54, 57 und 95.

<sup>5</sup> EuGH, Slg. 2002, I – 11221 Tz. 82 – Sicherheitsabkommen (Hervorhebung vom Verf.).

<sup>6</sup> Dazu *Schmidt-Preuß* (Fn. 1), Rn. 98.

<sup>7</sup> EuGH, Slg. 2002, I – 11221 Tz. 89 – Sicherheitsabkommen.

<sup>8</sup> EuGH, Slg. 1988, 5013 Tuz. 11 – Cattenom.

<sup>9</sup> A. M. *Schneider*, EU-Kompetenzen einer Europäischen Energiepolitik, 2010, S. 284 ff.

**lagen**<sup>10</sup> vom 25.6.2009 ein Rechtsakt der Euratom-Gemeinschaft den Sachbereich technischer Anlagensicherheit explizit adressiert. Die Richtlinie verfährt nach einem Doppelprinzip: Zum einen dient sie einer konzeptionellen Entwicklung und Ausgestaltung von Sicherheitszielen und –vorgaben sowie des entsprechenden Informations- und Koordinationsprozesses. Insofern stellt die Richtlinie eine **Plattform für die Entfaltung materieller Sicherheits-Standards** zur Verfügung. Zum anderen belässt sie die Verantwortung für die konkrete Genehmigungsentscheidung bei den Mitgliedstaaten und respektiert insoweit, dass ihnen die Verwaltungskompetenz verblieben ist. **Art. 37 Euratom-Vertrag** verlangt eine Vorab-Übermittlung allgemeiner Angaben jeden **Plans zur Ableitung radioaktiver Stoffe**, um der Kommission Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.<sup>11</sup>

Dass die technische Anlagensicherheit verstärkt in das Blickfeld rückt, zeigen die Aktivitäten der „**European Nuclear Safety Regulators Group**“ (**ENSREG**), die der Kommission beratend zur Seite steht. Gleiches gilt auch für die „**Western European Regulators’ Association**“ (**WENRA**). Die dort erarbeiteten „Sicherheitsniveaus“ („safety levels“) sind zwar rechtlich unverbindlich. Sie bündeln aber Sachverstand sind geeignet, wie die ENSREG-Empfehlungen Niederschlag in Euratom-Rechtsakten zu finden.

## VI. Entsorgung

Art. 30, 31 Euratom-Vertrag gewinnt Bedeutung auch als **Kompetenzgrundlage für Rechtsakte auf dem Gebiet der Entsorgung**. Jüngstes Beispiel hierfür ist die Richtlinie über einen „**Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktive Abfälle**“ vom 19.7.2011.<sup>12</sup> Da die Entscheidung über Endlagerung in die Hände der Mitgliedstaaten gelegt wurde, bestehen – anders als bei dem ursprünglichen Richtlinienvorschlag<sup>13</sup> – keine primärrechtlichen Bedenken.

## VII. Schutzfunktion des Euratom-Vertrags

Der Euratom-Vertrag entfaltet eine Schutzfunktion in doppelter Weise. Zum einen gilt dies für die Mitgliedstaaten, auf deren Hoheitsgebiet Kernkraftwerke am Netz sind. Die hier geltenden Genehmigungsvoraussetzungen müssen den Euratom-rechtlichen **Sicherheits-Standards** unmittelbar entsprechen.

Darüber hinaus hat der Euratom-Vertrag in Form der **Strahlenschutzvorgaben der Art. 30, 31 Euratom-Vertrag** aber auch eine **Schutzfunktion für jene Mitgliedstaaten, die sich gegen eine friedliche Nutzung der Kernenergie entschieden haben**. Durch Nutzung von Know-How und den Austausch von Informationen auf Euratom-Gemeinschaftsebene **partizipiert** die Bevölkerung auch dieser Mitgliedstaaten von Fortschritten auf dem Gebiet des Strahlenschutzes. Dass auf diesem Wege ein **Schutzmandat** auch für diese Mitgliedstaaten **seitens der Euratom-**

<sup>10</sup> EU ABI. L Nr. 172/18.

<sup>11</sup> EuGH, Slg. 1988, 19 – Tz. 18 – Emsland.

<sup>12</sup> ABI. L Nr. 199/48.

<sup>13</sup> Vgl. *Schmidt-Preuß* (Fn. 1), Rn. 106; zur zwischenzeitlichen Fortentwicklung *A. M. Schneider* (Fn.. 9), S. 286 ff.

**Gemeinschaft** wahrgenommen wird, hat auch der EuGH<sup>14</sup> bestätigt. Dies gilt für den Strahlenschutz, die technische Anlagensicherheit und die Entsorgung.

## VIII. Überwachung der Sicherheit

Ein weiterer wichtiger Bereich ist die sog. Überwachung der Sicherheit (Art. 77 ff. Euratom-Vertrag). Die Kommission muss sicherstellen, dass Erze, Ausgangsstoffe und besondere spaltbare Stoffe nicht zu anderen als den von ihren Benutzern angegebenen Zwecken **verwendet werden** (Art. 77 lit. a Euratom-Vertrag) und dass die Vorschriften über die **Versorgung** und alle besonderen **Kontrollverpflichtungen** geachtet werden, die von der Euratom-Gemeinschaft in einem Abkommen mit einem dritten Staat oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung übernommen wurden. Damit verfügt die Kommission über **gewichtige und effektvolle Zuständigkeiten**. Insbesondere kann sie in die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten (von ihr eingestellte) sog. **Inspektoren entsenden** (Art. 81 Euratom-Vertrag). Bei Gefahr im Verzuge kann sie die Anordnung selbst erlassen. Es handelt sich um eine **eigenständige Überwachungskompetenz**. Hinzukommt die Kooperation mit der IAEA bei deren Überwachung, die auf vertraglicher Basis beruht (**Verifikations-Abkommen**).

## IX. Kein isolierter Austritt aus der Euratom-Gemeinschaft

Mit dem Vertrag von Lissabon ist in den Euratom-Vertrag ein neuer Art. 106 a eingefügt worden. Dessen Absatz 1 sieht vor, dass eine Reihe von Vorschriften des EUV sowie eine Fülle von institutionellen Vorschriften des AEUV „auch für diesen Vertrag“ (nämlich den Euratom-Vertrag) gelten. Zu den in Bezug genommenen Vorschriften gehört auch **Art. 50 EUV**, der unmittelbar den im Lissabon-Vertrag geregelten Austritt aus der EU normiert. Die Verweisung bedeutet, dass **nunmehr auch ein Austritt aus der Euratom-Gemeinschaft möglich ist**.

**Fraglich** ist, ob Art. 106 a Euratom-Vertrag auch einen **isolierten Austritt** aus der Euratom-Gemeinschaft rechtfertigt. **Die Frage ist zu verneinen**. Art. 106 I Euratom-Vertrag ermöglicht den Austritt aus der Euratom-Gemeinschaft **nur zusammen mit einem Austritt aus der EU**. Er stellt nur wieder die **Parallelität** beider Vertragswerke her, die vor Lissabon darin bestand, dass EUV und EG einerseits und der Euratom-Vertrag andererseits parallel als unbefristete Verträge galten. Nachdem Art. 50 EUV i.d.F.d. des Lissabon-Vertrages den Austritt aus der Union ermöglicht, sollte Art. 106 a Euratom-Vertrag nunmehr **unter diesem neuen Vorzeichen die Parallelität wiederherstellen**. Daraus ergibt sich, dass **ein isolierter Austritt allein aus der Euratom-Gemeinschaft bzw. eine isolierte Lösung vom Euratom-Vertrag ohne gleichzeitigen Austritt aus der EU europarechtlich unzulässig ist**. Es gibt nur eine Mitgliedschaft gemeinsam in EUV/AEUV wie im Euratom-Vertrag oder einen entsprechenden gemeinsamen Austritt.

Dahinter steht das die richtige Einsicht, dass es sich bei EUV/AEUV einerseits und Euratom-Vertrag andererseits rechtsförmlich zwar um unterschiedliche Vertragswerke handelt, dass sie aber **substantiell ein untrennbares einheitliches Ganzes** bil-

<sup>14</sup> EuGH, Slg. 2002, I – 11221 Tz. 99 – Sicherheitsabkommen.

den. Insofern verfolgt der Euratom-Vertrag **specialiter**, was als Binnenmarkt Ziel des AEUV insgesamt ist (Art. 26 AEUV).<sup>15</sup> **Institutionell** spiegelt sich dies in der neuen Systematik des Art. 106 I Euratom-Vertrag nieder, die nunmehr der Euratom-Gemeinschaft den Zugriff auf die Organe der Union ermöglicht..

## **X. Änderung des Euratom-Vertrages**

Änderungen des Euratom-Vertrages erfolgen im Wege des **sog. ordentlichen Verfahrens**. Dies ergibt sich aus Art. 106 a I Euratom-Vertrag, nach dem insoweit Art. 48 II – V EUV gilt. Dort ist das sog. ordentliche Änderungsverfahren niedergelegt. Einschaltet ist ein Konvent, auf den u.U. verzichtet werden kann. Erforderlich sind Regierungskonferenz und die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten. Das sog. vereinfachte Verfahren des Art. 48 VI – VII EUV ist ausgeschlossen.

Bonn, den 11. Juni 2012

Prof. Dr. Matthias Schmidt-Preuß

---

<sup>15</sup> EuGH, Slg. 1978, 2151 (2173) – IAEO.