

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung zu Euratom am 21. März

Allgemeiner Teil

Die Relevanz und insbesondere die Akzeptanz des EURATOM Vertrages ist vor dem Gesichtspunkt der Energiewende in der Europäischen Union und in den Mitgliedsstaaten zu hinterfragen. Zwar weist die Europäische Kommission in ihrem Energiefahrplan 2050 Atomenergie weiterhin eine Rolle zu, allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung und einem klaren Trend hin zum Abbau und Ausstieg aus der Atomenergie. Damit trägt die Europäische Kommission dem Rechnung, was in den Mitgliedsstaaten, vornehmlich Deutschland, bereits beschlossen ist: Der Ausstieg aus der Kernenergie und die Umstellung der Energieversorgung auf ein System mit einem hohen Anteil Erneuerbarer Energie.

Der Vertrag ist dementsprechend überholt und steht im Widerspruch zu der heutigen Energiepolitik in Europa und den Mitgliedsstaaten.

Gerade für Deutschland, wo man sich ausdrücklich für den Ausstieg aus der Atomenergie entschied um eine sichere und nachhaltige Energieversorgung zu gewährleisten und Katastrophen wie in Fukushima vor einem Jahr auszuschließen, scheint es schwer zu vertreten, dass hier weiter – auch ohne Atomenergie und mit einer expliziten Ablehnung – als Vertragspartei aufgetreten werden soll. Alleine die Eröffnung, dass man sich bewusst wäre, darüber dass „die Kernenergie eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt darstellt“ scheint in dem Zusammenhang widersprüchlich. Artikel 1 EURATOM, welcher Aufgaben der Gemeinschaft auseinandersetzt, ist in diesem Zusammenhang ebenso klar widersprüchlich:

„Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, durch die Schaffung der für die Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedsstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen.“

Mit der Abkehr von der Kernenergie hat Deutschland deutlich gemacht, dass man eben nicht daran glaubt, dass die Kernenergie zur Hebung der Lebenshaltung beiträgt, dass die Wirtschaft darauf verzichten kann und dass der Fortschritt an anderer Stelle zu erreichen ist. Somit macht es wenig Sinn, wenn Deutschland bei einem solchen Vertrag weiter Partei ist. Anderen Mitgliedsstaaten befinden sich mit ihrem (geplanten) Ausstieg in ähnlicher Situation.

Zu vertragsrechtlichen Fragen

Der EURATOM Vertrag ist ein zwischenstaatlicher Vertrag, basierend auf dem Einverständnis der Vertragsparteien, sich an diesen zu binden. Entfällt dieser Bindungswille – basierend auf der souveränen Entscheidung einer Vertragspartei – kann er nicht erzwungen werden. Im allgemeinen Vertragsrecht wird angenommen, dass Rücktritt von einem Vertrag möglich ist und bleibt, gegebenenfalls jedoch mit der Prämisse, dass den anderen Vertragsparteien kein Schaden entsteht bzw. dieser gutgemacht wird.

Im internationalen Vertragsrecht bestimmt die Wienervertragsrechtskonvention dass einerseits Rücktritt stets möglich ist nach Maßgabe des Vertrages oder im Einvernehmen aller Parteien (art. 54). Im Spezialfall, dass der Vertrag keine spezielle Kündigungsklausel vorsieht, bestimmt Artikel 56:

„1) Ein Vertrag, der keine Bestimmung über seine Beendigung enthält und eine Kündigung oder einen Rücktritt nicht vorsieht, unterliegt weder der Kündigung noch dem Rücktritt, sofern a) nicht feststeht, dass die Vertragsparteien die Möglichkeit einer Kündigung oder eines Rücktritts zuzulassen beabsichtigten, **oder**

b) ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht sich nicht aus der Natur des Vertrags herleiten lässt.

(2) Eine Vertragspartei hat ihre Absicht, nach Absatz 1 einen Vertrag zu kündigen oder von einem Vertrag zurückzutreten, mindestens zwölf Monate im Voraus zu notifizieren.“

Auch wenn der EURATOM Vertrag selbst keine Kündigungsklausel vorsieht, so ist insbesondere vor dem Gesichtspunkt der Souveränität der Mitgliedstaaten und deren Status als „Herren der Verträge“ nicht zu rechtfertigen, dass diese eine Kündigungsmöglichkeit ausschließen wollten (a)).¹ Auch in der Entstehungsgeschichte des Vertrages finden sich Anzeichen, dass dieser nicht als unkündbar betrachtet wurde. Des Weiteren kann ein Argument der fortschreitenden Integri-

¹ Vgl. hierzu auch BverfGE 89, 155 (190) – Maastricht: „... Deutschland ist einer der ‚Herren der Verträge‘, die ihre Gebundenheit an den ‚auf unbegrenzte Zeit‘ geschlossenen Unionsvertrag (...) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben können...“ (selbiges Argument gilt für den EURATOM Vertrag).

on der EU kann nicht erfolgreich sein, da gerade der EURATOM Vertrag solch eine Dynamik nicht kennt, und dieser im Gegenteil eher im Weg steht.

Auch lässt sich ein Rücktrittsrecht sehr wohl herleiten (b)).

Im Völkerrecht werden allgemein nur Verträge als unkündbar angemerkt, welche auf unmittelbare Streitbeilegung, Beendigung eines Krieges oder das Lösen von Grenzkonflikten abzielen, beziehungsweise mit der allgemeinen Weiterentwicklung des Völkergewohnheitsrechts und Grundsätze einhergehen (d.h. Kodifizierung dessen was ohnehin schon allgemeingültig ist). Der EURATOM Vertrag ist dies sicherlich nicht. Mitgliedschaft in internationalen Organisationen dahingegen beruht dahingegen immer auf dem Einverständnis des Mitgliedes, und im Fall des Indonesischen Austrittes aus der UN hat sich gezeigt, dass es international anerkannt ist auch einer Organisation auszutreten, auch wenn diese Möglichkeit nicht ausdrücklich im Vertrag eingeräumt ist.²

Außerdem ist eine Kündigung auch nicht deshalb unmöglich, weil sie eine weitere Mitgliedschaft in der EU ausschließen würde. Im Gegenteil, die beiden Organisationen stehen separat und haben beide eigenständige Rechtspersönlichkeit.

Entsprechend gibt es zwei Möglichkeiten für eine ordentliche Kündigung des EURATOM Vertrages:

Im Einvernehmen, d.h. nach Konsultation aller Mitgliedsstaaten, oder mit Beachtung der Zwölfmonatsfrist durch Notifizierung.

Weiterhin, und subsidiär ist eine Kündigung auch nach dem im allgemeinen und internationalen Vertragsrecht anerkannten Grundsatz *Clausula Rebus Sic Stantibus* (etw. Bestimmung der gleichbleibenden Umstände) möglich. (Vgl. auch Art. 62 Wiener Vertragsrechtskonvention). Immerhin ist der EURATOM Vertrag auf der Prämisse geschlossen worden, dass die Mitgliedsstaaten sich einig sind, „dass die Kernenergie eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt darstellt“. Dies ist nicht mehr der Fall, d.h. die Grundlage auf der der Vertrag geschlossen wurde hat sich fundamental geändert, sodass eine Kündigung möglich ist. Zumindest für Deutschland als Land, welches sich zum Ausstieg aus

² Indonesien kündigte 1965 seine Mitgliedschaft mit Schreiben vom 20. Januar zum 1. März hin. Der UN Vertrag sieht keine Kündigungsklausel vor, jedoch ist auch hier immer angenommen worden, und in der sog. Deklaration der Konferenz von San Francisco über den Austritt aus der UN bestätigt worden.

der zivilen Nutzung der Kernenergie entschieden hat, ist eine gegenüber den Verpflichtungen aus dem EURATOM Vertrag eingetretene Interessenänderung deutlich.

Der EU Vertrag würde durch einen Ausstieg aus EURATOM nicht angetastet, da dieser ein eigenes umfassendes Set an Regeln befasst. Die parallele aber separate Struktur sowie die erforderliche separate Zeichnung bei Zutritt deuten darauf hin, dass die Verträge als losgelöst gedacht sind und auch losgelöst voneinander bestehen. Auch die Tatsache dass sowohl die Europäische Union als auch die Europäische Atomgemeinschaft unabhängig voneinander Rechtspersönlichkeit besitzen bekräftigt diese Annahme. Im Gegenteil, vor dem Hintergrund der fortschreitenden Liberalisierung des Energiebinnenmarktes ist eine Kompatibilität des EURATOM Vertrages mit dem EU Vertrag ernsthaft zu bezweifeln.

Auch die Organüberschneidung ist nicht ausreichend um einen notwendigen Zusammenhang zu erstellen (in diesem Zusammenhang kann man auch auf die im EU Vertrag speziell angeregte weitergehende Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten verweisen, die es ebenso erlaubt im EU Rahmen jedoch nicht mit allen Mitgliedsstaaten zu agieren – der EURATOM Vertrag würde nach Ausstieg einiger Parteien zu einer solchen weitergehenden Kooperation werden).

Ein Rücktritt ohne Rücktritt aus dem EU Vertrag ist somit prinzipiell möglich. Eine Entflechtung müsste jedoch insbesondere finanziell geschehen, da die EURATOM Finanzierung derzeit über den EU Haushalt geschieht. Sofern nicht mehr alle Mitgliedsstaaten Parteien im EURATOM sind, ist dies zu überdenken.

Eine Vertragsänderung dahingehend, dass nur noch die Vertragsparteien zu EURATOM für die Finanzierung aufkommen wäre angemessen. Ein eigener Haushalt für EURATOM wäre kein Problem – man könnte jedoch auch vorsehen, dass die austretenden Mitgliedsstaaten eine entsprechend geringere Summe zum Gesamt- EU- Haushalt beitragen.

Es wird angeregt, in die derzeitigen Ansätze der Regierung der Republik Österreich zu schauen, welche ein Petitionsverfahren im Rahmen des Lissabonvertrages für einen Ausstieg bzw. eine Vertragsstaatenkonferenz zur Beendigung des EURATOM Vertrages anstrebt. Ein solches Vorgehen, welches in mindestens sechs Mitgliedsstaaten im herbst initiiert werden soll, hätte das Ziel, mit mindestens einer Million Unterschriften, die Kommission zu der Erarbeitung entsprechender Rechtsvorschläge zu bewegen.

Zur Förderung Erneuerbarer Energien

Für die Förderung der Erneuerbaren Energien ist der EURATOM Vertrag ausdrücklich nicht das geeignete Instrument und kann und sollte es auch durch Novellierung nicht werden. Erneuerbare Energien werden in allen Mitgliedsstaaten gefördert und alle Mitgliedsstaaten gemeinsam sehen die Zukunft der Energieversorgung darin. Entsprechend gehören die Erneuerbaren Energien deutlich zum Energiekonzept der Europäischen Union und in die Europäische Energiepolitik nach dem EU-Vertrag.

Auch muss darauf verwiesen werden, dass Erneuerbare Energien und Atomenergie nicht zusammen in einem Instrument behandelt werden sollten – Atomenergie ist nicht erneuerbar und nachhaltig und zu Recht in den Erneuerbare Energien Richtlinie (Richtlinie 2009/28/EG) nicht unter der entsprechenden Begriffsdefinition erwähnt. Diese strikte Trennung sollte weiter beibehalten werden. Eine „EURATOM plus Erneuerbare Energien Vertrag“ würde diese Abgrenzung verwässern und einen falschen Eindruck kreieren.

Abgrenzung und Trennung ist wichtig – Erneuerbare Energien und Atomenergie sind nicht dasselbe, und sollten nicht „in einem Atemzug“ erwähnt werden. Genauso wichtig ist jedoch, dass die Atomenergie nicht (mehr) im Rahmen der Europäischen Union gefördert wird. Immerhin unterstützen nicht alle Mitgliedsstaaten die Atomenergie, sodass diese nicht tatsächlich zur Energiepolitik der EU gerechnet werden kann. Auch wäre – insbesondere eine finanzielle – Förderung der Atomenergie über EU (finanzielle) Mittel und Instrumente nicht vereinbar mit der nationalen Abkehr der Mitgliedsstaaten von der Atomenergie. Es ist nicht zu verantworten, dass Deutschland sich klar für den Ausstieg entscheidet und dann auf EU Ebene dazu gehalten werden soll, Atomenergie in anderen Ländern zu unterstützen und (finanziell) zu fördern. Auch vor diesem Hintergrund ist der EURATOM Vertrag überholt und insbesondere die Privilegien für die Atomindustrie sollten aufgehoben werden.

Diese notwendige Trennung macht es auch schwer vorstellbar, den EURATOM Vertrag zu ändern und im Sinne eines zukünftigen Energiekonzeptes, das auf Erneuerbaren Energien basiert, neu auszurichten. Auch vor dem Hintergrund, dass sich dieses zukünftige Energiekonzept im Rahmen der EU Energiepolitik unter dem EU Vertrag entwickelt hat, scheint eine solche Lösung nicht wünschenswert - würde man die Kompetenzen übertragen vom EU Vertrag auf den „EURATOM plus Erneuerbare Energien Vertrag“? Immerhin sind die Erneuerbaren Energien ein wichtiger Teil der Energiepolitik und als solcher fest verwurzelt im EU Vertrag (vgl. art. 194 AEUV).

Im Rahmen der EU Energiepolitik wäre die Schaffung eines separaten Instrumentes (Gemeinschaft / Vertrag) nicht wünschenswert. Die EURATOM Gemeinschaft ist das Überbleibsel aus

vergangenen Zeiten und die Europäische Union ist eine starke Gemeinschaft geworden, die mehr und mehr zusammenwächst. Heutzutage ist die EU kompetent und sehr aktiv auf dem Gebiet der Energieversorgung und es ist das Ziel den Energiebinnenmarkt bis 2014 zu komplettieren. Erneuerbare Energien sind ein wichtiger dieser umfassenden Energiepolitik. Entsprechend sollte der Vorschlag eine Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien, als ein gesondertes Organ, mit einem gesonderten Vertrag, als kontraproduktiv bewertet werden: es geht und wird in den nächsten Jahren immer mehr darum gehen, die Erneuerbaren Energien mit steigenden Anteilen in der Energieversorgung besser in den Energiebinnenmarkt und die Energiepolitik zu integrieren. Die Schaffung eines separaten Instrumentes würde dieser Integration, schon rein vom bloßen Schein, im Wege stehen.

Auch ist anzumerken, dass was die Erneuerbare Energienbranche braucht und wonach sie fragt, nicht etwa Privilegien sind – im Gegenteil, man will keine Sonderbehandlung wie sie mit EURATOM der Atomenergie zukommt. Es geht vielmehr darum die bestehenden Privilegien und Übervorteilungen der konventionellen bzw. der Atomenergiebranche auszugleichen. So ist es beispielsweise so, dass die negativen Auswirkungen auf die Umwelt, Gesundheit und Klima, dieser Energieträger nicht ausreichend internalisiert sind in deren Kosten. Auch dem Bau der Kraftwerke, bzw. deren Abbau und die Entsorgung der oftmals (bzw. im Falle der Atomenergie besonders problematisch) schädlichen Überreste und Abfälle wird in den „Kosten“ die auf den Verbraucher in Form von Energiemarktpreisen umgelegt werden nicht ausreichend Rechnung getragen. Wenn diese Problematiken gelöst sind, wären alle Energieträger im Markt gleichberechtigt und zumindest eine finanzielle Förderung der Erneuerbaren Energien wäre so nicht mehr nötig. Leider – und nicht zuletzt auch da konventionelle Energieträger immer noch durch zusätzliche Fördergelder bezuschusst werden, die deren Vorteile im Markt noch weiter ausbauen – ist dies derzeit nicht der Fall und der Weg dahin scheint lang. Allerdings könnte mit der Aufhebung des EURATOM Vertrages und dem Ausschluss einer Atomenergieprivilegierung bzw. –Förderung auf EU Ebene ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan werden.