

Arbeitspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit



Severin Fischer

EURATOM und die Energiewende

Szenarien für die Zukunft des
europäischen Atomvertrags

SWP-Arbeitspapiere sind online-
Veröffentlichungen der
Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren. Sie dürfen
nur mit Zustimmung der
jeweiligen Autoren/Herausgeber
zitiert werden.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

**Arbeitspapier der FG 1, 2011/Nr. 03, Oktober 2011
SWP Berlin**

Die Reaktorkatastrophe von Fukushima im März 2011 hat der Debatte über die Nutzung der Kernenergie neuen Anschub verliehen. Vor allem in Deutschland wurde die Havarie des japanischen Reaktors zum Anlass genommen, um die Atompolitik einer Neubewertung zu unterziehen. Mit dem Beschluss zum sofortigen Abschalten von acht Reaktoren und der Stilllegung der verbleibenden neun Anlagen bis zum Jahr 2022 formulierte die deutsche Bundesregierung eine energiepolitische Kehrtwende, die in Europa lediglich im Atomausstiegsbeschluss der Schweiz bis zum Jahr 2035 eine Parallele hat. Für die meisten EU-Mitgliedstaaten ergab sich durch die Ereignisse in Japan nicht die Notwendigkeit, die Rolle der Kernenergie in ihren nationalen energiepolitischen Konzepten grundsätzlich in Frage zu stellen.

Mit dem Abschluss der Gesetzgebung zur Energiewende und dem Beschluss zum Atomausstieg vom 30. Juni 2011 sind die wesentlichen energiepolitischen Entscheidungen in Deutschland für die kommenden Jahre getroffen worden. Logische Konsequenz des deutschen Atomausstiegs wäre nun eine Neubewertung der eigenen Arbeitsschwerpunkte in der europäischen Energiepolitik. Zum einen stellt sich die Frage, welche Schwerpunkte in der Atompolitik gesetzt werden können, um deutsche Interessen vor allem mit Blick auf zentrale Sicherheitsfragen durchzusetzen. Zum anderen muss ein Teil des europäischen Primärrechts, der EURATOM-Vertrag, auf den Prüfstand gestellt werden, sofern der deutsche Atomausstieg europapolitische Bedeutung erlangen soll. In diesem Arbeitspapier werden zunächst Rahmenbedingungen europäischer Energiepolitik mit Blick auf die Atomkraft betrachtet. Aufbauend auf den Ergebnissen werden Handlungsoptionen für den künftigen Umgang mit dem EURATOM-Vertrag anhand von drei Szenarien analysiert. Im Vordergrund steht dabei die Frage, wie deutsche Interessen in Folge der Energiewende effektiv in der europäischen Energiepolitik, insbesondere bei der Behandlung des Primärrechts, umgesetzt werden können.

EURATOM und die EU

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 erhielt die Europäische Union erstmals in ihrer Geschichte eine primärrechtlich verankerte und breit angelegte Zuständigkeit für die Gestaltung von Energiepolitik.¹ Während sich die EU in den Jahrzehnten zuvor lediglich durch Kompetenzanleihen aus den Bereichen Binnenmarkt und Umwelt in die Energiepolitik einbringen konnte, darf sie nun explizit Energiepolitik betreiben.² Begrenzt wird diese Zuständigkeit lediglich

¹ Vgl. u.a. Severin Fischer (2009): *Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationsweiterung für wachsende Herausforderungen*, in: *Integration*, Vol. 32(1), S. 50-62; Wolfgang Kahl (2009): *Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon*, in: *Europarecht* 5/2009, S. 601-621.

² Vgl. Severin Fischer (2011): *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011.

durch die Bestimmungen in Artikel 194 Abs. 2 AEUV, in dem die Entscheidung eines Mitgliedstaats über „die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung“ nicht durch europäische Gesetzgebung festgelegt werden darf, sondern rein nationalstaatlich bestimmt wird. Dieser Passus im Vertragswerk von Lissabon wird auf Dauer eine heterogene Zusammensetzung der unterschiedlichen Technologien und Primärenergieträger in der EU zur Folge haben. Mit Blick auf die Kernenergie bedeutet dies, dass über den Bau oder die Abschaltung von Atomkraftwerken national und nicht europäisch entschieden wird. So nutzen heute 14 der 27 EU-Mitgliedstaaten die Kernenergie in (nach dem deutschen Ausstiegsbeschluss) insgesamt 135 Reaktoren. Während Deutschland und Belgien (bereits 1999) ein Laufzeitende ihrer Reaktoren beschlossen haben, wollen Litauen und Polen mittel- bis langfristig in die Stromerzeugung durch Kernenergie einsteigen. Frankreich, Großbritannien und acht weitere EU-Mitgliedstaaten wollen ihre Anlagen ersetzen oder haben Neubauten in Planung. In den meisten Fällen werden klimapolitische Erwägungen oder ein Mangel an versorgungssicherheitspolitisch unbedenklichen Alternativen als Begründung für diese Entscheidung ins Feld geführt. Lediglich elf Staaten lehnen die Nutzung der Kernenergie ab oder haben kein eigenes Nuklearprogramm. Unter ihnen finden sich mit Ausnahme von Italien nur kleinere Mitgliedstaaten, die teilweise auf Stromimporte aus Nachbarstaaten mit Kernkraftwerken angewiesen sind (siehe Abbildung 1).

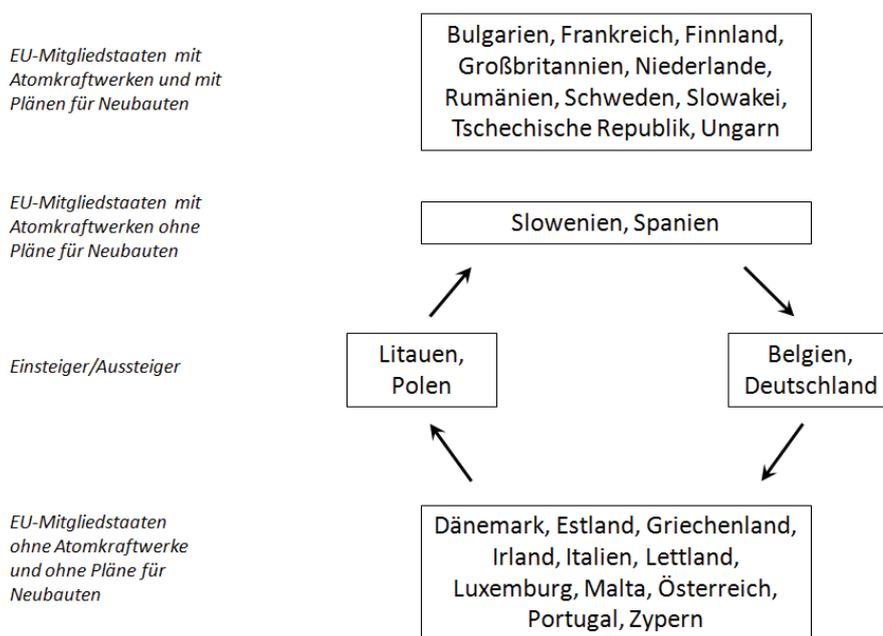


Abbildung 1: Haltung der EU-Mitgliedstaaten zur Atomenergie (Quelle: Eigene Darstellung)

Somit lässt sich unter den 27 EU-Mitgliedstaaten kaum eine gemeinsame Position mit Blick auf die Kernenergie formulieren. Aufgrund der grenzüberschreitenden Risikolage erscheint es dennoch geboten, jenseits der grundsätzlichen Frage, ob Staaten Atomkraftwerke betreiben oder nicht, einen Regelungsrahmen zu entwickeln, der ein hohes Sicherheitsniveau gewährleistet und ein gemeinsames Risikomanagement ermöglicht. Um die Potenziale für einen solchen Schritt zu bewerten, ist zunächst ein Blick auf das sektorspezifische Primärrecht notwendig: den EURATOM-Vertrag.

Der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft“, kurz EURATOM-Vertrag, ist einer der drei Gründungsverträge der heutigen Europäischen Union. Neben der inzwischen aufgelösten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) stellt er den zweiten Sektorvertrag dar, der in erster Linie der Förderung der Kernforschung und der Verbreitung des Wissens um die Kernenergie dient. Gleichzeitig werden durch den EURATOM-Vertrag Regelungen für den Erwerb, die Lagerung und die Veräußerung von Stoffen vereinbart, die für die Nutzung der Kernenergie erforderlich sind. Damit lieferte der EURATOM-Vertrag bereits früh einen Beitrag zur Verhinderung von Proliferation durch die gemeinsame Kontrolle von spaltbaren Materialien. Während diese Vertragsbestimmungen nur für die Mitgliedstaaten relevant sind, die Kernkraftwerke betreiben, ergeben sich durch die Aufforderung zur Festlegung von Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung sowie der Arbeitskräfte für alle Mitgliedstaaten bedeutsame Vertragsteile. Der EURATOM-Vertrag besitzt somit „Elemente eines fakultativen Fördervertrags“ sowie eines „obligatorischen Disziplinierungsvertrags“.³ Gegenüber dem marktwirtschaftlich orientierten Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aus dem sich die Europäische Union entwickelte, wirkt der EURATOM-Vertrag „eher dirigistisch“.⁴

Seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1958 hat der EURATOM-Vertrag kaum Änderungen erfahren. Dies betrifft insbesondere Entscheidungsverfahren, demokratische Partizipation und Transparenz. Die Dominanz intergouvernementaler Entscheidungsmodi gegenüber parlamentarischer Mitentscheidung erscheint charakteristisch für ein Politikfeld von hohem nationalstaatlichem Interesse, das wiederum zu einem ausgeprägten Souveränitätsbedürfnis führt. Auch die zwischenzeitlich im EU-Recht etablierten Formen der europaweiten Bürgerbeteiligung, wie beispielsweise öffentliche Konsultationen, gelten nicht für Legislativakte im Rahmen des EURATOM-Vertrags. Die geringe Anzahl an Gesetzgebungsakten in den vergangenen Jahren verdeutlicht, dass die Europäische Atomgemeinschaft eher restriktiv mit Eingriffen der europäischen Ebene in den Hoheitsbereich der Nationalstaaten umgeht. Dieser Umstand muss vor allem im Zusammenhang mit den Entwicklungen in thematisch verwandten Politikbereichen der EU gesehen werden, insbesondere der EU-

³ Walter Frenz/Christian Ehlenz (2011): *Die europäische Atompolitik nach dem Vertrag von Lissabon und aktuelle Fragen des Atommüllexports*, in: *Recht der Energiewirtschaft* 2/2011, S. 43.

⁴ Ebd.

Umweltpolitik.⁵

Durch seinen Charakter als Sektorvertrag gilt der EURATOM-Vertrag als *lex specialis* mit „Sachbereichskompetenzen“⁶. Dadurch wird eine paradox anmutende Situation hervorgerufen, in der die weiterentwickelte EU-Umweltpolitik nicht regulierend in die Fragen rund um den Umgang mit der Kernenergie eingreifen kann, da durch den EURATOM-Vertrag hierfür eine spezifische Zuständigkeit geschaffen wurde. Der EURATOM-Vertrag verhindert somit in vielen Bereichen den Eingriff der EU in Angelegenheiten des Nationalstaats, der über das EU-Umweltpolitik möglich wäre. Dies erscheint insbesondere in Fragen des Umgangs mit nuklearer Sicherheit als relevant. Während der Vertrag von Lissabon in Art. 191 Abs. 2 AEUV die Grundsätze der „Vorsorge und Vorbeugung“ als konstituierend für die EU-Umweltpolitik festlegt und den Grundsatz bekräftigt, unter Anwendung des Verursacherprinzips „Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen“, werden im EURATOM-Vertrag lediglich „Grundnormen für den Gesundheitsschutz“ (Art. 31-33 EAV) gefordert, die zunächst weder Verursacher noch Quelle betreffen. Der EURATOM-Vertrag bleibt damit in der Eingriffstiefe weit hinter dem EU-Recht zurück.

In einem Urteil aus dem Jahr 2002 hatte der Europäische Gerichtshof zwar erklärt, dass sich aus der vertraglichen Aufforderung zur Festlegung von Grundnormen auch eine Regulierung des Bereichs nuklearer Sicherheit ableiten lasse.⁷ Zwar ergeben sich weder ein Rechtsanspruch auf europaweit verbindliche Sicherheitsnormen für den Betrieb kerntechnischer Anlagen noch eine Regelungspflicht aus diesem Urteil.⁸ Doch eröffnet sich zumindest die grundsätzliche Möglichkeit, Regelungen auch unter dem EURATOM-Vertrag zu entwickeln.⁹

Mit der Vertragsreform von Lissabon wurde die bisherige Säulenstruktur der Europäischen Union aufgelöst und deren Inhalte nahezu vollständig in ein einheitliches Gesamtvertragswerk integriert. Damit hat auch der EURATOM-Vertrag seine Stellung als eine Gemeinschaft der ersten Säule verloren. Sein Verhältnis zum neuen Vertragswerk ist dabei keineswegs einwandfrei geklärt.¹⁰ Während sich EURATOM die Institutionen Kommission, Rat, Parlament und Europäischer Gerichtshof mit der EU teilt, ist die Atomgemeinschaft in ihrem Kern eine eigenständige internationale Organisation auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags. In den beiden EU-Verträgen (EUV und AEUV) wird kein Bezug auf die Europäische

⁵ Vgl. Christine Trüé (2004): *EU-Kompetenzen für Energierecht, Gesundheitsschutz und Umweltschutz nach dem Verfassungsentwurf*, in: Juristenzeitung, Nr. 15-16, 2004, S. 779-788.

⁶ Ebd., S. 780; siehe auch Kahl (2009), S. 619.

⁷ Europäischer Gerichtshof (2002): Urteil des Gerichtshofs vom 10. Dezember 2002, Kommission/Rat, Rs. C-29-99.

⁸ Sebastian Wolf (2009): *Erklärungsfaktoren für die Entwicklung der europäischen Atomenergiepolitik jenseits akteurszentrierter Ansätze*, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 38. Jahrgang, 4/2009, S. 476.

⁹ Massimo Garribba et al (2009): *The Directive Establishing a Community Framework for the Nuclear Safety of Nuclear Installations: The EU Approach to Nuclear Safety*, in: Nuclear Law Bulletin, 2/2009, S. 27-28.

¹⁰ Vgl. Kahl (2009): S. 619-620.

Atomgemeinschaft genommen, was für eine Stellung der EURATOM außerhalb des institutionellen Geflechts der EU spricht. Somit ergibt sich zwischen der EU und der EURATOM-Gemeinschaft ein einseitig abhängiges Verhältnis: Nach Art. 106a EAG nutzt EURATOM Institutionen, Finanzvorschriften und Entscheidungsregeln selektiv, die EU selbst hat jedoch seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 keinen primärrechtlich festgehaltenen Bezug mehr zu EURATOM.¹¹

Politikgestaltung unter EURATOM

Die Funktion des EURATOM-Vertrags umfasst heute, wie bereits beschrieben, vorrangig den Bereich der Kernforschung. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, wird im Rahmen der EU-Haushaltsplanung ein eigener EURATOM-Haushalt verabschiedet, der im Gegensatz zum siebenjährigen EU-Finanzrahmen nur eine Laufzeit von fünf Jahren besitzt und jeweils im Rahmen eines eigenen Verfahrens um zwei Jahre verlängert werden muss. Alle Mitgliedstaaten der EU beteiligen sich entsprechend des gängigen Verteilungsschlüssels auch an den EURATOM-Rahmenprogrammen, unabhängig von der Frage, ob sie die Kernenergie nutzen oder sich dagegen ausgesprochen haben.

Für die Jahre 2007-2011 standen dem EURATOM-Forschungsprogramm insgesamt 2,75 Mrd. Euro zur Verfügung. Rund 1,9 Mrd. Euro wurden in die internationale Forschungsarbeit am Fusionsreaktor ITER investiert. Die gemeinsame Forschung an Kernspaltung und nuklearer Sicherheit belief sich auf 280 Mio. Euro. Die Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission (JRC) erhielt 570 Mio. Euro. Für die Jahre 2012 und 2013 schlug die Kommission im März 2011 ein Gesamtbudget von 2,5 Mrd. Euro vor. Eine deutliche Ausweitung der jährlichen Aufwendungen, die in erster Linie durch die gestiegenen Kosten des ITER-Projekts und die damit einhergehenden internationalen Verpflichtungen begründet wird. Entsprechend sollen 2,2 Mrd. Euro in die Forschungsanstrengungen zur Kernfusion fließen. Die EURATOM-Forschung würde mit 118 Mio. Euro bedient. Die Gemeinsame Forschungsstelle würde 233 Mio. Euro erhalten.¹² Mit einem Abschluss der Haushaltsverhandlungen ist noch im Jahr 2011 zu rechnen.

Während die Forschungstätigkeit von EURATOM in den vergangenen Jahren eine Ausweitung erlebte, blieben die Fortschritte im Bereich der Regulierung, insbesondere mit Blick auf das Themenfeld nukleare Sicherheit, begrenzt. Mit dem Nuklearpaket aus dem Jahr 2003 reagierte die Kommission auf die EU-Osterweiterung und schlug erstmals Richtlinien für die Bereiche kerntechnische Sicherheit und Entsorgung radioaktiver Abfälle vor.¹³ In beiden Themenfeldern forderte die Kommission von den

¹¹ Bis 2009 galt Art. 305 Abs. 2 EGV als Brücke zwischen den Verträgen.

¹² Europäische Kommission (2011): *Kommission will Euratom-Budget entsprechend dem Siebten Forschungsrahmenprogramm der EU bis 2013 verlängern*, IP/11/256, 7. März 2011.

¹³ Vgl. Raphael Sauter (2009): *EU-Agenda-Setting und europäische Energiepolitik: Das „EU-Nuklearpaket“*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 38. Jahrgang, 4/2009,

Mitgliedstaaten die Entwicklung gemeinsamer Regeln sowie deren Überprüfung auf europäischer Ebene. Keiner der beiden Vorschläge wurde letztlich durch den Rat angenommen, stattdessen wurde die Arbeit in neue Formate ohne die Möglichkeit verbindlicher Entscheidungen verlagert, darunter die „Western European Nuclear Regulators Association“ (WENRA) sowie das Europäische Kernenergieforum.¹⁴

Zwei neue abgeschwächte Initiativen zur Entwicklung von Richtlinien im Bereich der nuklearen Sicherheit und der Entsorgung von nuklearen Abfällen wurden in den Jahren 2008 und 2010 durch die Kommission in den Gesetzgebungsprozess eingespeist. Durch die im Jahr 2009 verabschiedete Richtlinie über einen gemeinsamen Rahmen für die nukleare Sicherheit¹⁵ werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, unabhängige nationale Regulierungsbehörden einzurichten und deren Zusammenarbeit auf europäischer Ebene in der „European Nuclear Safety Regulators Group“ (ENSREG) zu organisieren. Richtlinie 2011/70/Euratom zum Umgang mit nuklearen Abfällen fordert von den Mitgliedstaaten die Entwicklung nationaler Pläne zur Entsorgung und reguliert den Export von genutzten Materialien innerhalb der EU sowie in Nicht-EU-Staaten. Die Verabschiedung der Richtlinie zu nuklearen Abfällen muss vor allem im Kontext der Debatte rund um die Reaktorkatastrophe von Fukushima betrachtet werden.

Während dem EURATOM-Vertrag in den Jahren zuvor wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde und kaum Aktivitäten zu verzeichnen waren, stand die Europäische Atomgemeinschaft und die europäische Atompolitik plötzlich im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. EU-Energiekommissar Günther Oettinger nutzte die Gelegenheit um seinen Forderungen nach nuklearen Stresstest, der Entwicklung eines neuen Rechtsrahmens zur nuklearen Sicherheit sowie der raschen Verabschiedung der Richtlinie zu nuklearen Abfällen Nachdruck zu verleihen.¹⁶ Das Agenda-Setting der Kommission hatte Erfolg, so dass der Europäische Rat am 23./24. März 2011 nicht nur die Durchführung von Stresstests an allen europäischen Atomkraftwerken verlangte, sondern die Kommission auch zur Überprüfung des Rechtsrahmens für die nukleare Sicherheit bis Ende des Jahres 2011 anhielt.¹⁷ Auch wenn die Stresstests des Jahres 2011 durch nationale Behörden vollzogen werden und lediglich eine europäische Überprüfung der Ergebnisse stattfindet, kann dieser Schritt als deutliche Aufwertung des Themas nukleare Sicherheit im Rahmen des EURATOM-Vertrags gewertet werden.

S. 453-466.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Richtlinie 2009/71/Euratom.

¹⁶ Günther Oettinger: Rede im Europäischen Parlament, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit am 11. April 2011.

¹⁷ Europäischer Rat (2011): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf der Tagung am 23./24. März 2011, EUCO 10/1/11.

Die Zukunft des EURATOM-Vertrags

Im Zuge des deutschen Atomausstiegs und der Debatte über die Rolle der Kernenergie in Europa liegt es nahe, unterschiedliche Handlungsoptionen mit Blick auf den EURATOM-Vertrag in Betracht zu ziehen.¹⁸ Wie weiter oben dargestellt wurde, hat der Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft wesentliche Reformschritte innerhalb des europäischen Integrationsprozesses nicht nachvollzogen und kann daher als Relikt der Frühphase europäischer Politik betrachtet werden. Sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Themensetzung als auch mit Blick auf Transparenz und Entscheidungsverfahren ist der EURATOM-Vertrag nicht mehr zeitgemäß. Spätestens ab dem Jahr 2023 stellt sich mit dem Atomausstieg für Deutschland, wie für eine Reihe anderer EU-Mitgliedstaaten bereits seit mehreren Jahren, die Frage, welchen Zweck EURATOM noch erfüllen kann und wie mit dem Vertragswerk langfristig umzugehen ist.

Drei unterschiedliche Szenarien für den Umgang mit dem EURATOM-Vertrag werden im Folgenden näher untersucht.

Szenario 1: Unilateraler Austritt aus dem EURATOM-Vertrag

Die Möglichkeit des unilateralen Austritts aus dem EURATOM-Vertrag wird seit mehreren Jahren in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere aber in Österreich, kontrovers diskutiert. Hier scheiterte ein Volksbegehren im Jahr 2011 nur knapp an verfassungsrechtlich eingeforderten Hürden.

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind gleichzeitig auch Mitglieder der Europäischen Atomgemeinschaft. Im Gegensatz zu den EU-Verträgen nach der Reform von Lissabon beinhaltet der EURATOM-Vertrag keine Ausstiegsklausel. Dennoch beruht die Europäische Atomgemeinschaft in erster Linie auf einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Parteien, der wie jeder andere völkerrechtliche Vertrag grundsätzlich aufkündbar ist. In einem Rechtsgutachten aus dem Jahr 2007 im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen kommt Bernhard Wegener zu dem Schluss, dass einem einseitigen Austritt aus dem EURATOM-Vertrag in Deutschland keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen.¹⁹ Die Einführung der Austrittsklausel in das Vertragswerk von Lissabon (Art. 50 EUV) macht zudem deutlich, dass nicht einmal der Beitritt zur Europäischen Union einen unwiderruflichen Schritt darstellt.

¹⁸ Die Debatte über die Zukunft des EURATOM-Vertrags hatte zuvor bereits den Konvent über eine Verfassung für Europa beschäftigt; vgl. Sebastian Wolf (2006): Zur Zukunft des Euratom-Vertrags, in: *integration* 4/2006, 297-302.

¹⁹ Bernhard Wegener (2007): *Die Kündigung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM). Europa-, völker- und verfassungsrechtliche Optionen der Bundesrepublik Deutschland*, Rechtsgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, online verfügbar unter: http://www.gruene-bundes-tag.de/cms/archiv/dokbin/170/170871.reader_euratom_gutachten_im_auftrag_der.pdf (07.10.2011).

Insofern darf die Annahme bezweifelt werden, dass die Mitgliedschaft in der Europäischen Atomgemeinschaft unkündbar sei. Aufgrund des sektoralen Charakters der Atomgemeinschaft widerspräche ein Austritt auch nicht der Integrationsverpflichtung nach Art. 23 Abs. 1 GG.

Die einseitige Aufkündigung des EURATOM-Vertrags stellt zunächst eine scheinbar einfache europapolitische Schlussfolgerung aus der Entscheidung zum deutschen Atomausstieg dar. Die politischen Implikationen könnten jedoch weitreichend sein. Eine Reihe von Gründen spricht daher gegen den unilateralen Austritt.

Die unmittelbare Konsequenz der einseitigen Kündigung ist der Entzug eigener Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der Regulierung im Bereich nuklearer Sicherheit. Nur durch die Beteiligung am Entscheidungsprozess können eigene Vorstellungen und Zielsetzungen in die Gesetzgebung eingebracht werden. Trotz eines unilateralen Austritts würde der EURATOM-Vertrag seine Funktion als *lex specialis* für den Bereich der Kernenergie behalten. Eine Überführung dieser Rechtsmaterie in den EU-Vertrag ergäbe sich damit nicht. Vielmehr würden Entscheidungen in Folge eines unilateralen Austritts künftig von denjenigen Mitgliedstaaten dominiert, die selbst Kernkraftwerke betreiben und/oder nur ein geringes Interesse an einer Ausweitung der Sicherheitsbestimmungen besitzen. Ein weiteres Problem findet sich in der europapolitischen Botschaft, die ein Ausstiegsbeschluss beinhaltet. Die Mitgliedschaft in der Atomgemeinschaft wird durch die einseitige Ausstiegsentscheidung beliebig, ohne dass sich gleichzeitig ein neues Regelungsregime entwickelt. Dies betrifft nicht nur die Mitgliedstaaten, die keine Atomkraftwerke betreiben, sondern auch die Mitgliedstaaten, die Atomkraftwerke betreiben, sich aber nicht den durch EURATOM formulierten Bestimmungen unterwerfen wollen. Als Rechtsgemeinschaft hat EURATOM nicht nur erste Schritte zur Verbesserung der nuklearen Sicherheit initiiert, sondern leistet seit Jahren einen Beitrag zur Verhinderung von Proliferation.²⁰ Beide Elemente könnten durch die Möglichkeit eines einfachen Austritts aus der Atomgemeinschaft an Bedeutung verlieren.

Trotz der innenpolitischen Botschaft, die durch einen unilateralen Austritt aus dem EURATOM-Vertrag ausgesendet werden könnte, überwiegen die negativen Konsequenzen eines solchen Schritts deutlich.

Szenario 2: Auflösung des EURATOM-Vertrags und Überführung in die EU-Verträge

Im Gegensatz zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die im Jahr 2002 nach 50-jährigem Bestehen aufgelöst wurde, besitzt der EURATOM-Vertrag keine festgelegte Laufzeit sondern hat eine zeitlich unbegrenzte Gültigkeit (Art. 208 EAV). Die überwiegende Mehrheit der Ziele und Bestimmungen des EURATOM-Vertrags hat jedoch im Laufe der Jahre an Bedeutung verloren und entspricht nicht mehr den Anforderun-

²⁰ Wolf (2006): S. 298.

gen des 21. Jahrhunderts.²¹ Insofern würde eine Initiative zur Auflösung des EURATOM-Vertrags und die Überführung der wichtigen Bestimmungen in die EU-Verträge eine Anpassung an die Entwicklungen des europäischen Integrationsprozesses in den vergangenen Jahrzehnten bedeuten. Zur Umsetzung dieses Vorhabens müsste eine Regierungskonferenz einberufen werden, die einstimmig über die Auflösung der Europäischen Atomgemeinschaft entscheidet.

Die gemeinschaftliche Auflösung des EURATOM-Vertrags würde viele der angesprochenen Defizite des Vertrags beheben und eine europaweite, transparente und demokratische Regulierung wichtiger Fragen im Umgang mit der Kernenergie über die EU-Verträge ermöglichen. Trotz dieser positiven Implikationen erscheint die Umsetzbarkeit des Vorhabens aus politischer Sicht zweifelhaft. Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten zeigt kein Interesse an einer Aufhebung des *status quo*, der mit einem tieferen Eingriff der supranationalen Ebene und einer stärkeren Beteiligung des Europäischen Parlaments einhergehen würde.

Auch wenn die Auflösung des EURATOM-Vertrags und die Überführung der Nuklearenergiepolitik in den AEUV aus deutscher Sicht erstrebenswerte Ziele darstellen mögen, erscheint der dafür notwendige einstimmige Beschluss aller Mitgliedstaaten eher unwahrscheinlich.

Szenario 3: Reform des EURATOM-Vertrags

Die Debatte über eine grundlegende Reform des EURATOM-Vertrags hat durch die Ereignisse in Fukushima neuen Auftrieb erhalten. Bereits im Rahmen der Verhandlungen über den Vertrag von Lissabon verlangten Deutschland, Italien, Ungarn, Österreich und Schweden die Einberufung einer weiteren Regierungskonferenz zur Überarbeitung des EURATOM-Vertrags und hielten diese Forderung in Erklärung Nr. 54 zum Vertrag von Lissabon fest. Diese Erklärung könnte in Zusammenhang mit der Debatte nach Fukushima und dem deutschen Atomausstieg genutzt werden, um eine grundlegende Reform des EURATOM-Vertrags in Angriff zu nehmen.

Im Vordergrund eines solchen Reformvorhabens sollten drei Aspekte stehen: Erstens die Bestimmungen rund um die Frage transparenter Entscheidungs- und Kontrollprozesse. So könnte öffentlichkeitswirksamer auf Defizite in der Gesetzgebung hingewiesen und die Einleitung weiterer Maßnahmen gefordert werden. Zweitens die Stärkung der supranationalen Ebene bei der Regulierung nuklearer Sicherheit. Eine gemeinschaftliche Überprüfung der entwickelten Standards würde die Gefahr von Sicherheitsmängeln reduzieren. Schließlich, drittens, die obligatorische und gleichberechtigte Beteiligung der Europäischen Parlaments wie der nationalen Parlamente an den Entscheidungsprozessen im Rahmen der EURATOM-Gesetzgebung. Dies würde die demokratische Mitbestimmung beim Umgang mit den Risiken der Kernenergie verbessern.

²¹ So wird beispielsweise in der Präambel von der Kernenergie als „unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt“ gesprochen.

Auch für eine solche Vertragsänderung bedarf es eines einstimmigen Beschlusses aller 27 EURATOM-Mitgliedstaaten. Die Erfolgsaussichten scheinen im Vergleich zu den Chancen einer Vertragsauflösung größer, da andere Elemente des Vertrags beibehalten werden können, wie die Sonderstellung der Kernenergie durch einen sektoralen Vertrag. So könnten strategische Interessen einzelner Veto-Spieler unter den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

Obwohl die beiden Optionen eines unilateralen Austritts oder einer Auflösung des EURATOM-Vertrags auf den ersten Blick den Eindruck einer klaren Umsetzung innenpolitischer Beschlüsse in europapolitische Forderungen vermitteln, könnte die Wiederbelebung der Debatte um eine Reform des EURATOM-Vertrags die größeren Erfolgchancen bergen. Diese pragmatische Sichtweise wird auch durch die Betrachtung der konkreten Verhandlungssituation unterstützt. Dabei fallen in erster Linie die finanziellen Zuwendungen an die EURATOM-Programme ins Auge, die in Folge einer grundlegenden Vertragsreform im Dienste der Erhöhung des gemeinsamen Sicherheitsniveaus als Verhandlungsmasse eingesetzt werden könnten bzw. bei Ablehnung entsprechender Reformbestrebungen deutlich reduziert werden müssten. Dies dürfte ein entscheidender Hebel für die Durchsetzung deutscher Interessen in dieser Frage darstellen. Ein Zeitfenster hierfür stellen die Verhandlungen zum neuen EU-Finanzrahmen für die Jahre 2014-2020 dar, die auch den EURATOM-Haushalt 2014-2018 beinhalten werden.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Reaktorkatastrophe von Fukushima hat deutlich gemacht, dass die Kernenergie trotz der zahlreichen technischen Fortschritte der vergangenen Jahrzehnte noch immer eine Risikotechnologie darstellt. Mit Blick auf die vergleichsweise hohe Anzahl an Kernkraftwerken innerhalb der Europäischen Union wird deutlich, dass Europa nicht nur eine Solidargemeinschaft, sondern auch eine Risikogemeinschaft bildet. Die grenzüberschreitenden Folgen eines nuklearen Unfalls wurden spätestens durch die Ereignisse von Tschernobyl 1986 auch in Europa deutlich. Daher muss die beständige Verbesserung des Sicherheitsniveaus kerntechnischer Anlagen Priorität in der Debatte über die Kernenergie in Europa besitzen. Die Entwicklung neuer Maßnahmen auf der Grundlage der bestehenden Verträge erscheint aus diesem Grund dringlicher denn je. Der zukünftige Umgang mit dem EURATOM-Vertrag stellt hingegen grundsätzliche Fragen an die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in allen Mitgliedstaaten der EU. Diejenigen Staaten, die weiterhin auf die Kernenergie setzen, werden sich die Bedingungen hierfür ebenso wenig diktieren lassen, wie Regierungen ohne Atomkraftwerke im eigenen Land die Verantwortung für den Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger nicht an den Außengrenzen enden lassen können. Sowohl auf der Ebene kurzfristig angelegter konkreter Politikgestaltung im Bereich nuklearer Sicherheit, als auch auf der Ebene langfristiger primärrechtlicher Reformen, werden sich Radikallösungen daher

kaum durchsetzen lassen. Stattdessen sollte die Suche nach einem pragmatischen Interessenausgleich insbesondere bei der Diskussion über die Zukunft des EURATOM-Vertrags im Vordergrund stehen.