

Nach Fukushima: Nukleare Sicherheit europäisieren

Optionen für den künftigen Umgang mit der Kernenergie in Europa

Severin Fischer

Ausmaß und Folgen der Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima sind noch immer nicht vollständig erfassbar. Die Ereignisse haben jedoch einmal mehr verdeutlicht, dass es sich bei der Kernenergie um eine Risikotechnologie handelt. Gerade für die energiewirtschaftlich heterogene und zugleich dichtbesiedelte Europäische Union hat dies wichtige Implikationen. Da die Entscheidung über die Nutzung einzelner Energiequellen wohl auf Dauer im Zuständigkeitsbereich der EU-Mitgliedstaaten bleibt, wird eine Debatte notwendig, wie sich die europäischen Regelungen für Betrieb und Neubau von Kernkraftwerken im gemeinsamen Sicherheitsinteresse der Risikogemeinschaft Europa entwickeln sollen. Langfristig ist auch eine Anpassung des EURATOM-Vertrags an die sich verändernden Rahmenbedingungen ins Auge zu fassen.

Das Erdbeben und der Tsunami, die am 11. März 2011 das Unglück im japanischen Atomkraftwerk Fukushima auslösten, werden noch auf Jahrzehnte Folgen für die Region rund um die betroffenen Reaktoren haben. Was genau die desaströse Problemkette in der Anlage verursacht hat, werden erst die Untersuchungen der kommenden Wochen und Monate zu Tage fördern. Doch bereits jetzt steht fest, dass ein atomarer Unfall, so gering seine Wahrscheinlichkeit ist, ein realistisches Szenario darstellt und keineswegs allein durch unzureichenden technischen Kenntnisstand oder menschliches Versagen verursacht werden kann. Der Reaktorunfall hat damit auch Auswirkungen auf die weltweite Debatte über

die Nutzung der Kernenergie und die Notwendigkeit, Sicherheitsnormen zur Minimierung von Risiken festzulegen. In Deutschland wurde mit der vorläufigen Abschaltung einer Reihe von Atomkraftwerken reagiert. Unter den einzelnen EU-Mitgliedstaaten fällt die Bewertung jedoch sehr unterschiedlich aus.

Kernenergie in Europa

Mit 143 Reaktoren befindet sich rund ein Drittel aller Kernkraftwerke weltweit innerhalb der EU. Gleichzeitig nutzen jedoch nur 14 der 27 EU-Staaten die Atomkraft. Auch zwischen diesen 14 Staaten bestehen große Unterschiede. Während Frankreich allein

58 Reaktoren betreibt, die für über 75 Prozent des nationalen Stromverbrauchs aufkommen, liefert in den Niederlanden ein einziger Meiler nur etwa 4 Prozent des Bedarfs. Diese heterogene Ausgangslage spiegelt sich wider in der politischen wie gesellschaftlichen Bewertung von Chancen und Risiken der Atomenergie. Dabei lassen sich unter den EU-Mitgliedern vier verschiedene Herangehensweisen identifizieren. Eine Gruppe von Staaten um Frankreich und Großbritannien will auch künftig auf die Kernenergie setzen. Aus industrie-, energie- und klimapolitischen Erwägungen soll die Atomkraft dort in den kommenden Jahren sogar weiter ausgebaut werden. Eine zweite Gruppe von Ländern, darunter Polen und Italien, verfügt derzeit über keine Kernkraftwerke, plant aber für die kommenden Jahre den Bau von Reaktoren – wegen strengerer Klimaschutzvorgaben oder aus Sorge um die Sicherheit der Energieversorgung. Eine dritte Gruppe betreibt Kernkraftwerke, hat sich jedoch zum Ziel gesetzt, keine neuen Meiler zu errichten und mittel- bis langfristig aus der Atomkraft auszusteigen. Hierzu zählen Deutschland, Belgien und Spanien. Eine vierte Staatengruppe schließt die Nutzung der Kernenergie schon seit Jahrzehnten aus, was teilweise sogar in der Verfassung kodifiziert wurde. Darunter fallen insbesondere Österreich, Irland und Dänemark.

Diese unterschiedlichen Ansätze finden nicht nur Widerhall in gesellschaftlichen und politischen Diskursen, sondern setzen seit jeher auch die Grenzen bei der Gestaltung einer europäischen Energiepolitik. In den Bereichen Klimaschutz, Energiebinnenmarkt oder Erneuerbare Energien ist es in den vergangenen Jahren gelungen, die Zielvorgaben zu europäisieren. Dagegen liegt es auch nach den Reformen des Lissabonner Vertrags weiter in der Souveränität der Nationalstaaten, über die Nutzung von Energieressourcen, die Wahl der Energiequellen und die allgemeine Struktur der Energieversorgung zu entscheiden. Somit wird die Grundsatzfrage, welche Rolle die Kernenergie im europäischen Energiemix

spielen soll, auf Dauer lediglich für nationale Regierungen und Parlamente ein Diskussionsgegenstand sein, nicht aber für die EU-Ebene. Gerade wegen der gesellschaftlichen Brisanz dieser Thematik erscheint ein europaweites Verbot oder Gebot der EU-Institutionen zur Nutzung der Kernenergie weder umsetzbar noch erstrebenswert.

Während die Europäische Union in Fragen der Atomkraftnutzung generell keine Zuständigkeit besitzt, ist der EURATOM-Vertrag von 1957 noch immer gültig. Durch dieses Relikt aus der Frühzeit der europäischen Integration werden bis heute spezifische Verfahren und Regelungen für den Bereich der Kernenergie vorgegeben. Alle 27 EU-Staaten sind gleichzeitig Mitglied der Europäischen Atomgemeinschaft. Deren Präambel beschreibt die Kernenergie als »unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt« und ruft dazu auf, eine »mächtige Kernindustrie« zu entwickeln. Die Hauptfunktionen der Atomgemeinschaft haben sich kaum verändert, seit sie durch den EURATOM-Vertrag ins Leben gerufen wurde. Diese Aufgaben umfassen unter anderem die Forschungsförderung, die Entwicklung von Sicherheitsnormen zum Gesundheitsschutz und die zweckgerichtete Verwendung von spaltbaren Materialien.

Die Atomgemeinschaft besitzt somit gleichermaßen eine Förder- wie eine Sicherheitsfunktion. Während bislang vor allem die Forschungsförderung im Vordergrund der Arbeit stand, wurde 2009 erstmals eine Richtlinie verabschiedet, die einen Gemeinschaftsrahmen zur nuklearen Sicherheit formuliert. Gemäß Richtlinie 2009/71/EURATOM sind alle EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale Vorgaben auf diesem Feld zu entwickeln und unabhängige Regulierungsbehörden für atomare Sicherheit zu schaffen. Es handelte sich dabei um einen Kompromiss, der erst nach sechsjährigem Ringen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten zustande kam. Der Beschluss spiegelte so lediglich den

kleinsten gemeinsamen Nenner der mitgliedstaatlichen Positionen wider; substantielle Folgen für die Gestaltung von Sicherheitsnormen wird er kaum mit sich bringen. Dieses bescheidene Ergebnis und das geringe öffentliche Interesse am Entstehungsprozess der Richtlinie sind unter anderem der Tatsache geschuldet, dass bei der EURATOM-Gesetzgebung weder Europäisches Parlament noch nationale Volksvertretungen als Mitentscheidungsorgane fungieren. Das hat zur Folge, dass dieser Legislativbereich im Vergleich zu anderen Politikfeldern weniger transparent und weniger demokratisch legitimiert erscheint.

Auswirkungen des Reaktorunfalls auf Deutschland und die EU

Das Reaktorunglück von Fukushima hat in Europa die Debatte über Risiken der Kernenergie und notwendige Sicherheitsanforderungen neu entfacht. In Deutschland wurden bereits erste Konsequenzen gezogen. Die Bundesregierung entschied, die 2010 beschlossene Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke auszusetzen und eine Ethikkommission zu berufen, welche die Kernenergie-Nutzung evaluieren soll. Dabei herrscht in der Bundesrepublik mittlerweile parteiübergreifend Einigkeit über einen baldigen Ausstieg aus der Atomkraft. Dagegen gibt es nur wenige andere EU-Staaten, in denen sich ebenfalls ein grundlegender energiepolitischer Wandel abzeichnet. Jene Länder, die die Kernenergie ohnehin ablehnen, sehen sich durch die jüngsten Ereignisse in ihrer Position bestärkt. In Frankreich, Großbritannien oder der Tschechischen Republik wiederum deutet sich als Reaktion auf Fukushima lediglich eine graduelle Neujustierung bei den Sicherheitsstandards an. Pläne zum Neubau von Kernkraftwerken wurden bislang nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Auch in den Brüsseler Institutionen hat man auf die Reaktorkatastrophe zunächst eher verhalten reagiert. Energiekommissar Günther Oettinger schlug vor, die 143 Mitglieder in der EU einem »Stresstest« zu unter-

ziehen, der die Erfahrungen von Fukushima berücksichtigt. Der Europäische Rat bestätigte dieses Ansinnen am 24./25. März 2011 und erteilte den Auftrag, eine Liste mit den erforderlichen Kriterien zu erarbeiten. Zudem wurde für Ende 2011 ein neuer Rechtsrahmen zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen in Aussicht gestellt.

Die Bundesregierung beschloss unmittelbar nach der Reaktorkatastrophe, die Sicherheitsrisiken der Atomkraft einer Neubewertung zu unterziehen. Da die Entscheidung in erster Linie mit neuen Gefahren für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung begründet wird, müsste diese innenpolitische Erkenntnislage nun auch in außen- und europapolitische Kategorien übersetzt werden. Ein Blick auf die Landkarte führt den Zusammenhang zwischen beiden Arenen deutlich vor Augen: Im Umkreis von gerade einmal 120 Kilometern rund um die deutsche Außengrenze werden derzeit 22 Kernreaktoren betrieben, fünf davon im Nicht-EU-Land Schweiz. Daraus ergibt sich in erster Linie ein Sicherheitsrisiko für grenznahe Regionen der Bundesrepublik – ganz unabhängig von der öffentlich diskutierten Frage, wie viel Strom aus dem Ausland importiert werden muss, wenn deutsche Atomkraftwerke frühzeitig vom Netz gehen.

Europaweite Sicherheitsstandards und EURATOM-Reform als neue Zielsetzungen

Während die EU-Umweltpolitik in den vergangenen Jahren eine Reihe von Erfolgen bei der Harmonisierung und Verschärfung von ökologischen Mindeststandards zu verzeichnen hat, sind die Fortschritte im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen eher dürftig. Der EURATOM-Vertrag fordert zwar ausdrücklich, Grundnormen zu entwickeln, um Bevölkerung und Arbeitskräfte vor den Gefahren ionisierender Strahlung zu schützen (Art. 30). Zudem hat der Europäische Gerichtshof in einem Urteil von 2002 explizit darauf hingewiesen, dass sich die Zuständigkeiten

der Gemeinschaft beim Schutz vor radioaktiver Strahlung auch auf die Sicherheit von kerntechnischen Anlagen beziehen. Dennoch ist es bislang nicht gelungen, verbindliche europäische Sicherheitsnormen für Betrieb und Neubau von Kernkraftwerken festzulegen. Diesem Muster folgt auch der nun eingeschlagene Weg, die Anlagen einem freiwilligen Stresstest ohne direkte Konsequenzen zu unterziehen.

Für Deutschland dürfte infolge der energiepolitischen Verschiebungen ein Anreiz darin bestehen, sich für europaweit verbindliche Risikoüberprüfungen und einheitliche Sicherheitsstandards einzusetzen. Angesichts einer Reihe von Neubauprojekten sowie der Verlängerung von Reaktorlaufzeiten in einzelnen EU-Staaten sollte es zu einer energiepolitischen Priorität werden, die nukleare Sicherheit europaweit zu verbessern. Auch in anderen Mitgliedstaaten (wie Österreich oder Dänemark) dürfte die Forderung unterstützt werden, die potentiellen Folgen von Naturkatastrophen, Terroranschlägen oder menschlichem Versagen auf das Gesamtsystem von Kernkraftanlagen supranational analysieren zu lassen und ein robustes Sanktionsregime zu entwickeln. Nach Fukushima ist zu erwarten, dass die Zahl der Regierungen eher zugenommen hat, die an verbindlichen europaweiten Sicherheitsstandards interessiert sind. Es würde somit innenpolitische Entscheidungen in Einklang mit europapolitischen Prioritäten bringen, sollte die Bundesregierung darauf drängen, dass eine neue Richtlinie zur Festlegung und Durchsetzung messbarer Sicherheitsstandards für Kernkraftwerke vorgelegt wird.

Der absehbare Ausstieg Deutschlands aus der Kernenergie wirft auch die Frage auf, wie künftig mit dem EURATOM-Vertrag umzugehen ist. Hier bietet sich eine Reihe von Handlungsoptionen. Der radikalste Schritt, wie ihn kürzlich etwa eine Bürgerinitiative für Österreich gefordert hat, wäre ein unilateraler Austritt aus der EURATOM-Gemeinschaft. Doch auf diese Weise würde

ein EU-Staat lediglich seine eigene Position schwächen, wäre er künftig doch von wichtigen politischen Prozessen ausgeschlossen, etwa bei der Gestaltung von Sicherheitsnormen. Dies erscheint vor dem Hintergrund möglicher rechtlicher und politischer Fallstricke wenig gewinnbringend. Als konstruktiver dürfte sich hingegen die Forderung nach einer grundsätzlichen Reform des Vertragswerks erweisen. Zentrale Aspekte müssten dabei sein, die EURATOM-Gemeinschaft durch eine parlamentarische Beteiligung an Entscheidungsprozessen zu demokratisieren und ihre Arbeit stärker auf Sicherheitsfragen zu konzentrieren. Denkbar wäre auch, dass die Mitgliedstaaten die Atomgemeinschaft einvernehmlich auflösen und deren Inhalte in das EU-Vertragswerk von Lissabon inkorporieren. Gerade Deutschland besitzt durch seine vergleichsweise hohen Beiträge für die EURATOM-Forschungsförderung eine Verhandlungsmasse, die es klug zu nutzen gilt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364