

Zur Zukunft des Euratom-Vertrags

Sebastian Wolf*

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG oder Euratom) wird in Kürze – ebenso wie der ungleich bekanntere Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – 50 Jahre alt. Niemand konnte 1957 voraussehen, dass sich die beiden Römischen Verträge so unterschiedlich entwickeln würden. Während der EG-Vertrag insbesondere in den letzten 20 Jahren häufig modifiziert und um zahlreiche neue supranationale Politiken ergänzt wurde, kam es beim Euratom-Vertrag bisher lediglich zu technischen Anpassungen an die institutionellen und finanziellen Rahmenregelungen der anderen Gemeinschaftsverträge und des Vertrags über die Europäische Union. Diese Tatsache dürfte maßgeblich auf den fundamentalen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten über die Nutzung der Kernenergie beruhen. Im Unterschied zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der 2002 auslief, wird sich der umstrittene Euratom-Vertrag jedoch nicht mit der Zeit von selbst erledigen: Er enthält wie die übrigen Verträge eine Ewigkeitsklausel.¹

Fragen der Energieversorgung werden in den nächsten Jahren in Europa stark an Bedeutung gewinnen.² Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist es recht erstaunlich, dass die Zukunft des Euratom-Vertrags bisher weder in der Öffentlichkeit, noch in der Wissenschaft diskutiert wird.³ Der vorliegende Beitrag möchte zur Schließung dieser Forschungslücke beitragen. Zunächst führt ein kurzer EAG-Rückblick weiter in die Thematik ein. Im Anschluss wird die Debatte über die Reform des Euratom-Vertrags im Europäischen Konvent in ihren Grundzügen skizziert. Hieraus lassen sich Kernpunkte für eine Vertragsrevision ableiten. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick.

Ein Rückblick

Bei der Unterzeichnung des Euratom-Vertrags waren die sechs Gründerstaaten davon überzeugt, „dass die Kernenergie eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt darstellt“.⁴ Deshalb seien „die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie zu schaffen“.⁵ Der Vertrag atmet offenkundig den Geist einer kurzen Periode allgemeiner ‚Atom-Euphorie‘ Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre.⁶ So erschien Euratom beim Abschluss der Römischen Verträge noch vielen Zeitgenossen wichtiger als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und wurde unter anderem auch von Jean Monnet favorisiert.

* Dr. Sebastian Wolf, LL.M.Eur., Sektionsreferent der Sektion I, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

1 Art. 208 Euratom-Vertrag (EAGV).

2 Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, KOM(2006) 105.

3 So beschäftigt sich von den knapp 1000 über das European Research Papers Archive (<http://eiop.or.at/erpa/>) zugänglichen Fachaufsätzen der letzten Jahre ausweislich der Titel kein einziger Beitrag mit Euratom (letzter Zugriff: 02.06.2006).

4 Präambel 1. Erwägungsgrund EAGV.

5 Präambel 3. Erwägungsgrund EAGV.

6 Vgl. Peter Weilemann: Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955-1957, Baden-Baden 1983, S. 25-26.

Die sekundärrechtliche Ausgestaltung der EAG vollzog sich jedoch von Anfang an sehr schleppend, nicht zuletzt wegen Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über die zivile Nutzung, Förderung und Erforschung der Atomenergie.⁷ Am Dissens der Mitgliedstaaten scheiterten bereits frühe Versuche zur Revision des Vertrags.⁸ Vor diesem Hintergrund kam es zu faktischen Modifizierungen des Primärrechts durch die Praxis, etwa bei der Versorgungspolitik.⁹ Auch spätere Initiativen zur Veränderung des Vertrags¹⁰ waren erfolglos.

Euratom wurde bald von der dynamischen Entwicklung der sektorübergreifend angelegten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den Schatten gestellt.¹¹ Dennoch kann die EAG nicht einfach als ‚gescheiterte Gemeinschaft‘ bezeichnet werden:¹² Euratom hat sich beachtliche Verdienste im Bereich des Schutzes vor ionisierender Strahlung – insbesondere nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl¹³ –, der Behandlung radioaktiver Abfälle und der Nicht-Proliferation von Atommaterial¹⁴ erworben. Zur Sanierung der teilweise maroden Nuklearwirtschaft in den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion leistete die Gemeinschaft nicht zuletzt im eigenen Sicherheitsinteresse bedeutende finanzielle Beiträge. Ohne die Bestimmungen des Euratom-Vertrags wäre die Europäische Union kaum in der Lage, die mittel- und osteuropäischen Kernkraftwerke auf ein westliches Sicherheitsniveau zu heben oder für ihre Schließung zu sorgen. Vor diesem Hintergrund urteilt Jürgen Grunwald: „Der Euratom-Vertrag: nie war er so wertvoll wie heute.“¹⁵ Die Mitgliedstaaten scheinen diese Auffassung indes nicht zu teilen. So entscheidet der Rat etwa seit Jahren nicht über einen weitreichenden Richtlinienvorschlag der Kommission, der europäische Rahmenvorgaben für die Sicherheit kerntechnischer Anlagen und die Entsorgung radioaktiver Elemente vorsieht.¹⁶

Euratom als Diskussionsthema im Konvent

Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, der am 10. Juli 2003 seine Arbeit beendete,¹⁷ bot eine hervorragende Gelegenheit, die jahrzehntelange wechselseitige Blockade der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Reform der EAG zu durchbrechen.¹⁸ Mehrere Konventionsmitglieder unterbreiteten konkrete Vorschläge für eine Revision des Euratom-Vertrags. Die vier wichtigsten Initiativen haben seitdem nichts von ihrer Aktualität eingebüßt und sol-

7 Vgl. Heinz Kramer: Nuklearpolitik in Westeuropa und die Forschungspolitik von Euratom, Köln u. a. 1976.

8 Vgl. Dietmar Nickel: Zur Revision des Euratom-Vertrags, in: Roland Bieber/Albert Bleckmann/Francesco Capotorti u. a. (Hrsg.): Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Kehl am Rhein 1981, S. 565-581; Donald Allen: The Euratom Treaty, Chapter VI: New Hope or False Dawn?, in: Common Market Law Review 4/1983, S. 473-494.

9 Vgl. Wolfgang Manig: Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom-Vertrages durch die nachfolgende Praxis, Baden-Baden 1993.

10 Siehe hierzu Jürgen Grunwald: Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften. EGKS, Euratom, EG. Grundlagen, Geschichte, geltende Regelungen, Berlin 2003, S. 306.

11 Vgl. etwa Wolf D. Gruner/Wichard Woyke: Europa-Lexikon. Länder, Politik, Institutionen, München 2004, S. 393.

12 So aber Weilemann: Die Anfänge der EAG, S. 12.

13 Vgl. Jürgen Grunwald: Tschernobyl und das Gemeinschaftsrecht, in: Europarecht 4/1986, S. 315-339.

14 Vgl. Darryl A. Howlett: Euratom and Nuclear Safeguards, Houndmills 1990.

15 Jürgen Grunwald: Der Euratom-Vertrag: nie war er so wertvoll wie heute, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 16/2000, S. 481.

16 KOM(2003) 32, geändert durch KOM(2004) 526. Siehe hierzu Christiane Trüe: Legislative competences of Euratom and the European Community in the energy sector: the „Nuclear Package“ of the Commission, in: European Law Review 5/2003, S. 664-685.

17 Siehe <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE>. Sämtliche im Folgenden genannten Konventionsdokumente sind auf der Website des Europäischen Konvents abrufbar (letzter Zugriff: 02.06.2006).

18 Zum Reformpotenzial des Konvents siehe Daniel Göler: Europäischer Konvent, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Berlin 2006, S. 202-206.

len aufgrund ihres Innovationspotenzials für die Zukunft der EAG im Folgenden kurz vorgestellt werden.

- Klaus Hänsch argumentierte, das Minimalziel einer Reform des Euratom-Vertrags müsse dessen Demokratisierung durch eine grundsätzliche Einführung des Mitentscheidungsverfahrens sein.¹⁹ Der Vertrag solle zudem um Kompetenzklauseln in den Bereichen nukleare Sicherheit und Entsorgung nuklearer Abfälle ergänzt werden. Er sei entweder in einen eigenständigen Energievertrag umzuwandeln, der dann auch erneuerbare Energien einschließen müsse, oder als Energiekapitel beziehungsweise Anhang des Verfassungsvertrags zu konzipieren. In jedem Fall müsse eine grundlegende ‚Entschlackung‘ des Vertragswerks vorgenommen werden. Eine einfache Auflösung des Euratom-Vertrags sei abzulehnen; sie führe nur zu einer Renationalisierung der Kernenergiepolitik.
- Hannes Farnleitner und zwei weitere Konventsmitglieder sprachen sich für eine einzige Rechtsnatur der Union unter Aufgabe der jetzigen Rechtspersönlichkeit von Euratom aus und plädierten für eine Einbeziehung der EAG in die Vertragsvereinfachung.²⁰ Die demokratische Legitimation von Euratom solle durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens gestärkt werden. Außerdem sei eine neue Kompetenzbestimmung zur Schaffung einheitlicher Sicherheitsstandards für kerntechnische Anlagen mit einem hohen Schutzniveau erforderlich. Vor dem Hintergrund der Liberalisierung der Energiemärkte und der europäischen Binnenmarktpolitik müsse ein ‚level playing field‘ für alle Energieträger geschaffen werden, das die marktverzerrende Begünstigung bestimmter Energiequellen verhindere.
- Marie Nagy und zwei weitere stellvertretende Konventsmitglieder plädierten dafür, den Euratom-Vertrag aufzuheben und bestimmte Regelungen in den Entwurf eines Verfassungsvertrags zu übernehmen.²¹ Aus Gründen des fairen Wettbewerbs müsse die „special economic zone“ für Kernenergie außerhalb der Wettbewerbsbestimmungen des EG-Vertrags abgeschafft werden. Zur Beseitigung des Demokratiedefizits sei das Mitentscheidungsverfahren einzuführen. Hinsichtlich der einzelnen Euratom-Politiken schlugen Nagy und andere vor, die Förderung der Nuklearforschung sowie die Kapitel über Investitionen, Gemeinsame Unternehmen, Versorgung, den Gemeinsamen Markt auf dem Atomsektor und die Außenbeziehungen zu streichen. Die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz, die Nicht-Verbreitung von Nuklearmaterial, Sicherheitsmaßnahmen und das Gemeinschaftseigentum an spaltbaren Stoffen sollten hingegen in den Verfassungsvertrag überführt werden.
- Elmar Brok legte einen vollständig ausformulierten Entwurf eines Verfassungsvertrags vor.²² Dieser beinhaltet einen 38 Artikel umfassenden Titel „Friedliche Nutzung der Kernenergie“ mit Kapiteln zu den Themen Schutz vor ionisierender Strahlung, Investitionen, Gemeinsame Unternehmen, Versorgung, Überwachung der Sicherheit und sonstige Vorschriften. Brok übernahm diese Elemente aus einem Arbeitspapier der Kommission.²³ Die Kommission und Brok verwendeten die geltenden Euratom-Vertragsbestimmungen über den Gesundheitsschutz, Investitionen, Gemeinsame Unternehmen, Versorgung und Über-

19 Klaus Hänsch: Die Zukunft des Euratom-Vertrages, CONV 344/02.

20 Hannes Farnleitner u.a.: Eine einheitliche Rechtspersönlichkeit. Zur Zukunft von Euratom, CONV 358/02, S. 3-6.

21 Marie Nagy u.a.: The Future of the Euratom Treaty in the Framework of the European Constitution, CONV 563/03.

22 Elmar Brok: Die Verfassung der Europäischen Union. Diskussionspapier, überarbeitete Fassung einschließlich des zweiten Teils, CONV 325/2/02.

23 Europäische Kommission: Durchführbarkeitsstudie – Beitrag zum Vorentwurf einer Verfassung der Europäischen Union. Arbeitspapier vom 04.12.2002.

wachung der Sicherheit, nicht aber die Abschnitte über Forschungsförderung, Verbreitung der Kenntnisse, das Gemeinschaftseigentum an besonderen spaltbaren Stoffen, den Gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet und die Außenbeziehungen.

Das Präsidium des Konvents präsentierte erst knapp vier Monate vor dem Ende der Beratungen einen Vorschlag für die Behandlung des Euratom-Vertrags, in dem es inhaltliche Änderungen ablehnte.²⁴ Nach Ansicht des Präsidiums sollte der Euratom-Vertrag lediglich durch ein Protokoll an die Änderungen der Vorschriften über die Organe und Finanzen angepasst werden. Dieser Vorschlag stieß im Konvent auf Widerspruch,²⁵ konnte sich aber letztlich durchsetzen. Die Regierungskonferenz schloss sich dem Vorschlag des Konvents zur lediglich ‚kosmetischen‘ Behandlung des Euratom-Vertrags weitgehend an.²⁶

Kernpunkte einer Reform des Euratom-Vertrags

In den oben skizzierten Beiträgen verschiedener Konventsmitglieder sowie in weiteren Stellungnahmen werden zentrale Themen einer Revision des Euratom-Vertrags deutlich. Aus institutioneller Sicht stellt sich zunächst die Frage einer Einbeziehung des Euratom-Vertrags in den bereits unterzeichneten Vertrag über eine Verfassung für Europa²⁷ oder gegebenenfalls einen modifizierten Verfassungsvertrag. Eine Vertragsintegration bedingt keine inhaltliche Änderung der Euratom-Vorschriften und würde in jedem Fall eine Vereinfachung der primärrechtlichen Grundlagen der Union bewirken. Die eigenständige Rechtspersönlichkeit der EAG wäre in diesem Fall abzuschaffen. Eine Aufhebung der EAG-Rechtspersönlichkeit zugunsten einer einzigen Rechtspersönlichkeit der Union ist aber auch bei einer Beibehaltung des Euratom-Vertrags möglich. Ein weiterer wichtiger Punkt ist das spezifische Demokratiedefizit der EAG. Durch die gegenseitige Blockade der Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahrzehnten wurde der Euratom-Vertrag nicht wie der EG-Vertrag schrittweise parlamentarisiert. Es empfiehlt sich daher die analoge Einführung des Mitentscheidungsverfahrens. Schließlich sollten veraltete Bestimmungen des Euratom-Vertrags endlich aufgehoben werden.

Aus materiellrechtlicher Sicht wird unter anderem die Einführung von supranationalen Kompetenznormen in den Bereichen Sicherheit kerntechnischer Anlagen und Entsorgung radioaktiver Abfälle gefordert. Maßnahmen in diesen beiden Politikfeldern sind in der Tat von gesamteuropäischer Bedeutung und werden von den Mitgliedstaaten teilweise seit Jahren verschleppt.²⁸ Eine entsprechende europäische Rahmengesetzgebung scheint folglich auch unter Subsidiaritätsgesichtspunkten sinnvoll. Wettbewerbspolitisch konsequent ist die

24 Präsidium des Konvents: Vorschlag für das Vorgehen in Bezug auf den Euratom-Vertrag, CONV 621/03.

25 Siehe insbesondere Caspar Einem u.a.: Vorschlag des Präsidiums für das Vorgehen in Bezug auf den Euratom-Vertrag, CONV 666/03; Sekretariat des Konvents: Reaktionen auf den Textentwurf in CONV 802/03 – Übersicht, CONV 821/03, S. 173.

26 Siehe das Protokoll zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16.12.2004, S. 391-394. Die Regierungskonferenz fügte noch Klauseln über die Nichtbeeinträchtigung des Euratom-Vertrags durch den Verfassungsvertrag ein (Art. 1 und Art. 3 Abs. 3 des endgültigen Protokolls) und erweiterte die Bestimmung über den Anwendungsbereich des Euratom-Vertrags (Art. 9 des Protokolls). Durch die Anpassung an die neuen Sekundärrechtsformen des Verfassungsvertrags kommt es zu einer wohl nicht intendierten Stärkung einiger Euratom-Regelungen: Auf der Grundlage der Artikel 38 EAGV (dringende Gesundheitsmaßnahmen), 82 EAGV (Verstöße gegen Buchführungsvorschriften), 96 EAGV (Freizügigkeit der Beschäftigten auf dem Kerngebiet) und 98 EAGV (Versicherungsverträge zur Deckung von Gefahren) werden nach Inkrafttreten des Vertragswerks nicht mehr Richtlinien, sondern Europäische Verordnungen erlassen. Der Konvent hatte die Notwendigkeit der Anpassung von Art. 96 und 98 EAGV wohl noch übersehen. Zur Bindungswirkung von Europäischen Verordnungen siehe Art. I-33 Abs. 1 Verfassungsvertrag.

27 Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16.12.2004, S. 1-400.

28 Man denke etwa an die Endlagerung radioaktiver Elemente in Deutschland.

Forderung, alle Energieträger gleich zu behandeln. Für den Anwendungsbereich des Euratom-Vertrags gilt derzeit beispielsweise im Unterschied zum EG-Vertrag nicht das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen. Im Hinblick auf die Zukunft der derzeitigen Euratom-Politiken gehen die Meinungen weit auseinander. Relativ unumstritten sind die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz, die Nicht-Verbreitung von Nuklearmaterial und die Sicherheitsmaßnahmen. Eine Integration der EAG-Politiken Forschung, Gemeinsamer Markt und Außenbeziehungen in die entsprechenden EG-Politikbereiche erscheint sinnvoll und könnte ohne nennenswerte inhaltliche Abstriche erfolgen.

Ausblick

Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union hat die große Chance vertan, erstmals nach fast 50 Jahren einen einigermaßen aussichtsreichen Vorschlag für eine substanzielle Änderung des Euratom-Vertrags zu erarbeiten und hierbei die völlig veränderte Lage der Nuklearwirtschaft und der Energiemärkte²⁹ sowie der Einstellung der Bevölkerung zur Atomenergie³⁰ zu berücksichtigen. Trotz zahlreicher detaillierter und zum Teil wohl begründeter Initiativen einfacher Konventsmitglieder zog es das Präsidium anscheinend nicht einmal in Erwägung, das antiquierte Euratom-Vertragswerk zu entschlacken.³¹ So werden beispielsweise die seit Jahrzehnten nicht praktikablen Primärrechtsbestimmungen zur Versorgung mit Nuklearmaterial³² weiter in Kraft bleiben.

Angesichts der stark veränderten Rahmenbedingungen und des Konstitutionalisierungsprozesses der EU stellt sich aus rechtspolitischer Sicht die Frage, ob und inwieweit bestimmte sektorale Regelungen des Euratom-Vertrags mit grundsätzlichen Zielen der Union wie nachhaltiger Entwicklung, unverfälschtem Wettbewerb und einem hohen Maß an Umweltschutz³³ vereinbar und im Falle ihrer Unvereinbarkeit noch gerechtfertigt sind. Wesentliche Punkte einer Reform des Euratom-Vertrags wurden oben herausgearbeitet. Selbst entschiedene Gegner der Atomenergie sollten nicht undifferenziert auf einer Abschaffung der EAG bestehen.³⁴ In den Bereichen Strahlenschutz, Entsorgung radioaktiver Abfälle, Nicht-Proliferation, Sanierung und Sicherheitsüberwachung hat Euratom nicht zu unterschätzende Potenziale gegenüber einer renationalisierten Kernenergiepolitik.

Die Mitgliedstaaten gingen der Frage nach der Zukunft des Euratom-Vertrags auf ihrer letzten Regierungskonferenz zur Änderung der Verträge aus dem Weg und wurden durch die Vorlage des Konvents auch nicht unter Zugzwang gesetzt. Hervorzuheben ist dennoch

29 Vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission über die Kernindustrie in der Europäischen Union (Hinweisendes Nuklearprogramm nach Artikel 40 Euratom-Vertrag)“, Amtsblatt der EG, Nr. C 206 vom 07.07.1997, S. 88-103, S. 89.

30 Siehe hierzu Europäische Kommission: Attitudes towards Energy (Spezial-Eurobarometer 247), Brüssel 2006, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_247_en.pdf (letzter Zugriff: 23.03.2006).

31 Die Argumentation des Präsidiums, der Konvent habe keine Ermächtigung zur Behandlung von Euratom gehabt, ist nicht stichhaltig. In anderen Fällen hat das Präsidium das Mandat des Konvents ausgesprochen weit interpretiert. Vgl. Caspar Einem u.a.: Vorschlag des Präsidiums für das Vorgehen in Bezug auf den Euratom-Vertrag, CONV 666/03. Überdies hat der Europäische Rat auf seiner Tagung in Laeken am 14./15.12.2001 nicht nur die Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union verabschiedet, durch die der Konvent eingesetzt wurde, sondern auch Aussagen zur koordinierten Überwachung der Sicherheit von Kernkraftwerken in der Union gemacht. Siehe Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament. Nukleare Sicherheit im Rahmen der Europäischen Union, KOM(2002) 605, S. 14.

32 Kapitel VI EAGV.

33 Vgl. Art. I-3 Verfassungsvertrag.

34 Eine solche Auffassung vertraten aber die Repräsentanten von Umwelt-NGOs bei der Anhörung durch den Konvent, vgl. Sekretariat des Konvents: Berichte über die Sitzungen der Kontaktgruppen mit Vertretern der Zivilgesellschaft, CONV 120/02, S. 5, Sekretariat des Konvents: Protokoll der Plenartagung 24./25.06.2002, CONV 167/02, S. 5.

die Erklärung Deutschlands, Irlands, Ungarns, Österreichs und Schwedens.³⁵ Die Vertreter dieser Länder stellten fest, dass die zentralen Bestimmungen des Euratom-Vertrags seit ihrem Inkrafttreten nicht geändert wurden und aktualisiert werden müssten. Eine Regierungskonferenz zu diesem Zweck solle „so rasch wie möglich“ einberufen werden. Da sich die große Mehrheit der Mitgliedstaaten dieser Auffassung jedoch nicht anschloss und die Zukunft des Verfassungsvertrags nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden ungewiss ist, dürfte eine solche Konferenz zur inhaltlichen Überarbeitung des fast 50 Jahre alten Euratom-Primärrechts – wenn überhaupt – wohl kaum noch in dieser Dekade stattfinden.

35 Erklärung der Bundesrepublik Deutschland, Irlands, der Republik Ungarn, der Republik Österreich und des Königreichs Schweden, Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16.12.2004, S. 473.