

Philip Borck

# Die Endlagerung radioaktiver Abfälle aus Deutschland im Ausland

Eine Bewertung der Rechtslage nach dem Regierungsentwurf  
der 14. Novelle des Atomgesetzes



# **FORUM Wirtschaftsrecht**

Band 15

Herausgegeben vom  
Institut für Wirtschaftsrecht an der Universität Kassel



# **Die Endlagerung radioaktiver Abfälle aus Deutschland im Ausland**

Eine Bewertung der Rechtslage nach dem Regierungsentwurf  
der 14. Novelle des Atomgesetzes

**Philip Borck**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.dnb.de> abrufbar

ISBN print: 978-3-86219-750-7

ISBN online: 978-3-86219-751-4

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-37515>

© 2014, kassel university press GmbH, Kassel  
[www.uni-kassel.de/upress](http://www.uni-kassel.de/upress)

Printed in Germany

## **Vorwort der Herausgeber**

Die Endlagerung radioaktiver Abfälle verursacht nicht nur sehr schwierige Fachfragen des Atomrechts, sondern betrifft auch grundlegende verfassungsrechtliche Fragen des Verursacherprinzips und der Verantwortung für die Lebensbedingungen künftiger Generationen. In räumlicher Hinsicht stellt sich die Frage, in welchem geographischen Raum die Risiken radioaktiver Abfälle lokalisiert werden sollen, und in zeitlicher Hinsicht ist die Frage zu beantworten, wer wem welche künftigen Risiken zumuten darf. Diesen Fragen stellt sich die hier veröffentlichte Masterarbeit am Beispiel des Exports radioaktiver Abfälle, die im Ausland endgelagert werden sollen.

Anlass für die Untersuchung dieses grundlegenden und zugleich aktuellen Problems des Umwelt- und Wirtschaftsrechts ist die europäische Richtlinie 2011/70/EURATOM über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle. Zu deren Umsetzung hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf für eine 14. Novelle zum Atomgesetz vorgelegt. Während bisher die Endlagerung in Deutschland politisch und rechtlich verbindlich ist, soll nach dieser Novelle auch ein Export radioaktiver Abfälle möglich sein.

Die hier vorgelegte Masterarbeit im Studiengang Umweltrecht der Universität Kassel befasst sich sowohl mit den diffizilen Fachfragen des deutschen und europäischen Atomrechts als auch mit grundlegenden Fragen rechtlicher Verantwortung für radioaktive Abfälle. Sie untersucht, ob die Richtlinie 2011/70/EURATOM eine Rechtspflicht für die Mitgliedstaaten enthält, den Export radioaktiver Abfälle ins Ausland zuzulassen. Sie prüft, inwieweit die geltende Rechtslage durch die 14. Novelle zum Atomgesetz verändert würde. Und sie analysiert – quasi umgekehrt –, ob ein Verbot solcher Exporte europarechtlich zulässig wäre. Hierfür prüft sie, ob eine solche Regelung gegen die Richtlinie oder gegen die Grundfreiheiten der europäischen Verträge verstoßen würde.

Herr Borck untersucht mit seiner Arbeit eine für die nationale und europäische Atompolitik praxisrelevante und höchst aktuelle Frage, die zugleich für die Dogmatik des europäischen Wirtschaftsrechts und die europarechtliche und verfassungsrechtliche Wahrnehmung des Verursacherprinzips von besonderer Relevanz ist. Die rechtliche und rechtspolitische Bewertung der europarechtlichen und atomrechtlichen Zulässigkeit von Exporten wird sehr differenziert und zutreffend untersucht. Die relevanten Positionen im Streit um die Zulässigkeit werden richtig erkannt und nachvollziehbar dargestellt. Dabei wird die eigene Meinung argumentativ präzise herausgearbeitet und in jedem Streitfall überzeugend entfaltet. Da Herr Borck das sehr anspruchsvoll und überdurchschnittlich schwierige Thema in hervorragender Weise bearbeitet hat, wurde seine Untersuchung als beste Masterarbeit im Institut für Wirtschaftsrecht des Jahres 2013 ausgezeichnet.

Die Lektüre der Arbeit verspricht sowohl den an Atompolitik wie auch den am europäischen Wirtschaftsrecht Interessierten einen Gewinn. Der Arbeit ist es zu wünschen, dass sie auch von Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft zur Kenntnis genommen wird.

Für die Herausgeber

Kassel, Februar 2014

Prof. Dr. Alexander Roßnagel

## Übersicht

Vorwort der Herausgeber .....	V
Übersicht.....	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	XI
1 Einleitung .....	1
1.1 Gegenstand der Diskussion.....	1
1.2 Ziel der Arbeit .....	3
2 Das Problem der Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente .....	5
2.1 Radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente in der Bundesrepublik Deutschland.....	5
2.2 Historische Entwicklung der Endlagerung radioaktiver Abfälle.....	7
3 Pflicht zur Umsetzung der RL 2011/70/EURATOM in deutsches Recht .....	15
3.1 Die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht.....	15
3.2 Die Richtlinie 2011/70/EURATOM.....	17
3.2.1 Geltungsbereich der Richtlinie .....	17
3.2.2 Gegenstand der Richtlinie .....	19
3.2.3 Allgemeine Grundsätze gem. Art. 4 der RL .....	20
3.3 Pflicht zur Umsetzung eines § 3a AtG-E aufgrund der Richtlinien-vorgaben .....	21
3.3.1 Nationale Politik und staatliche Verantwortung nach Art. 4 Abs. 1 der RL .....	21
3.3.2 Ausführregelungen nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der RL .....	23
3.3.3 Weitere Vorgaben der Richtlinie 2011/70/EURATOM .....	26
3.4 Zwischenergebnis .....	27

4	Auswirkungen des § 3a AtG-E auf die Ausfuhr radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente .....	29
4.1	Geltende Rechtslage zur Verbringung radioaktiver Abfällen und abgebrannter Brennelemente zum Zweck der Endlagerung.....	30
4.1.1	Verbringung im Rahmen der Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen nach § 3 AtG .....	30
4.1.2	Beseitigung radioaktiver Abfälle gem. § 9a AtG.....	33
4.1.2.1	Abgabepflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG .....	34
4.1.2.2	Pflicht zur Ablieferung an ein Bundesendlager oder eine Landessammelstelle nach § 76 StrlSchV .....	36
4.1.2.3	Ausnahmen von der Ablieferungspflicht nach § 77 StrlSchV .....	39
4.1.2.4	Zwischenergebnis.....	40
4.1.3	Verbringung ins Ausland durch die atomrechtliche Verbringungsverordnung.....	41
4.1.3.1	Anwendungsbereich gem. § 1 AtAV .....	41
4.1.3.2	Voraussetzungen für die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente nach der AtAV .....	42
4.1.3.2.1	Genehmigungsvoraussetzungen für die Verbringung in einen EU-Mitgliedsstaat oder in Drittstaaten.....	44
4.1.3.2.2	Von der Verbringungsmöglichkeit erfasste radioaktive Abfälle .....	47
4.1.4	Zwischenergebnis .....	49
4.2	Rechtslage nach dem Regierungsentwurf für eine 14. Novelle des AtG .....	50
4.2.1	Inhalt des § 3a AtG-E.....	50

4.2.1.1	Genehmigungsvoraussetzungen für eine Verbringung in Mitgliedstaaten der EU nach § 3a Abs. 1 AtG-E.....	51
4.2.1.2	Genehmigungsvoraussetzungen für eine Verbringung in Drittstaaten .....	51
4.2.2	Anwendungsbereich des § 3a AtG-E.....	52
4.2.3	Ansätze für eine Begründung für die Einführung des geplanten § 3a AtG-E.....	55
4.3	Zwischenergebnis .....	57
5	Europarechtskonformität eines Entsorgungsverbots in Mitgliedstaaten der EU .....	58
5.1	Verhältnis der Vorschriften des EAG-Vertrages zu den Binnenmarktvorschriften.....	59
5.1.1	Anwendbarkeit von Art. 92 ff. EAGV auf radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente .....	60
5.1.2	Subsidiäre Anwendung der Regelungen zum gemeinsamen Binnenmarkt nach Art. 26 ff. AEUV.....	63
5.1.3	Zwischenergebnis .....	65
5.2	Abgrenzung zwischen Warenverkehrsfreiheit oder Dienstleistungsfreiheit .....	66
5.3	Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit .....	69
5.3.1	Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit .....	69
5.3.2	Beeinträchtigung .....	70
5.3.2.1	Vorliegen einer solchen mengenmäßigen Beschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung .....	71
5.3.2.2	Staatliche Maßnahme.....	75
5.3.3	Rechtfertigung der Ausfuhrbeschränkungen.....	76
5.3.3.1	Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen gem. Art. 36 Satz 1 AEUV .....	77

5.3.3.2 Keine abschließende gemeinschaftsrechtliche Regelung .....	79
5.3.3.3 Vorliegen eines territorialen Bezugs.....	81
5.3.3.4 Verhältnismäßigkeit der Ausfuhrbeschränkung.....	83
5.3.3.4.1 Geeignetheit.....	84
5.3.3.4.2 Erforderlichkeit .....	85
5.3.3.4.3 Angemessenheit.....	88
5.3.3.4.4 Ergebnis der Verhältnismäßigkeitsprüfung.....	89
5.4 Zwischenergebnis .....	89
6 Schlussbetrachtung .....	92
Literatur .....	99

## Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
AbfallR	Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft (Zeitschrift)
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AIDN	Association Internationale du Droit Nucléaire
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
akt.	aktualisiert
Allg.	Allgemein
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
AtAV	Atomrechtliche Verbringungsverordnung
AtG	Atomgesetz
AtG-E	Atomgesetz-Entwurf
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
bearb.	bearbeitete
Bear.	Bearbeitung
BeckOK	Beck'scher Onlinekommentar
Begr.	Begründet
Beil.	Beilage

ber.	berichtigt
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi.	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNFL	British Nuclear Fuels
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
COGEMA	Compagnie Générale des Matières Nucléaires
CSU	Christlich Soziale Union
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DUH	Deutsche Umwelthilfe
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft

EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
Endl.	Endlagerung
Erg.- Lfg.	Ergänzungslieferung
erw.	erweiterte
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Zeitschrift)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
Europ.	Europäische
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
geä.	geändert
gem.	gemäß
Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung

i. V. m.	in Verbindung mit
INLA	International Nuclear Law Association
IPPNW	International Physicians for the Prevention of Nuclear War
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KOM	Dokumente der Europäischen Kommission
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
Lfg.	Lieferung
lit.	litera
neubearb.	neubearbeitete
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
o. g.	oben genannt
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
Rechtsfr.	Rechtsfragen
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache

S.	Seite
Slg.	Sammlung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StandAG	Standortauswahlgesetz
StrlSchV	Strahlenschutzverordnung
TA	Technische Anleitung
überarb.	überarbeitete
u.	und
u. a.	und andere
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
v.	vom
VEBA	Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks Aktiengesellschaft
VerwR	Verwaltungsrecht
vollst.	vollständige
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
zul.	zuletzt
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)



# 1 Einleitung

## 1.1 Gegenstand der Diskussion

Die Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen aus deutschen Kernkraftwerken beherrscht die öffentliche Debatte seit vielen Jahren. Häufig geht es um die Suche nach einem geeigneten Ort für ein atomares Endlager oder um dessen Sicherheit. Dabei bestand ein politischer Konsens, dass die Endlagerung in Deutschland stattfinden (muss/soll).

Zum Jahreswechsel 2012/2013 beherrschte jedoch ein anderer Aspekt die Diskussion. Es ging um die Frage der Problematik, ob es für die Betreiber deutscher Kernkraftwerke in Zukunft unter bestimmten Umständen möglich sein sollte, radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente auch im Ausland zu entsorgen. Ausgangspunkt dafür war ein Gesetzesentwurf für ein „Vierzehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes“<sup>1</sup> (AtG-E), welchen am 14. Dezember 2012 das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) vorgelegt hatte. Ziel dieses Entwurfes war die Umsetzung der Richtlinie 2011/70/EURATOM<sup>2</sup> über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in innerstaatliches Recht.

Im Rahmen dieser Novelle soll in das deutsche Atomgesetz<sup>3</sup> (AtG) ein neuer § 3a eingeführt werden. Dieser sieht vor, dass die Verbringung radioaktiver Abfälle oder abgebrannter Brennelemente zum Zwecke der Endlagerung in Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) oder in Drittstaaten unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt wer-

---

<sup>1</sup> Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Vierzehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 14.12.2012.

<sup>2</sup> Richtlinie 2011/70/EURATOM des Rates vom 19.7.2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, ABl. L 199 vom 2.8.2011, 48.

<sup>3</sup> Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren i. d. F. v. 15.07.1985, BGBl. I 1565, zul. geändert durch Art. 1 Gesetz vom 20.4.2013, BGBl. I 921.

den solle. Begründet wurde die Einführung des § 3a AtG-E damit, dass mit ihm der Art. 4 Abs. 4 der RL 2011/70/EURATOM Eins-zu-Eins umgesetzt werde.<sup>4</sup> Allerdings sei eine Verbringung zur Endlagerung im Ausland unter Berücksichtigung der Unberührtheitsregeln von § 3a Abs. 4 - 6 AtG-E nicht geplant.<sup>5</sup>

Dieser geplante § 3a AtG-E hat bei den Oppositionsparteien im deutschen Bundestag SPD, Bündnis 90/Grüne und die Linke sowie bei den großen Umweltverbänden für große Entrüstung gesorgt. Nach Ansicht der Deutschen Umwelthilfe (DUH) würde, sollte der vorliegende Gesetzesentwurf geltendes Recht werden, die Verbringung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle zum Zwecke der Endlagerung in das Ausland als eine zulässige Entsorgungsoption im Atomgesetz festgeschrieben werden.<sup>6</sup> Insbesondere enthalte der Entwurf kein Verbot von Atommüllexporten zum Zwecke der Endlagerung in andere Mitgliedstaaten der EU oder in das Ausland. Außerdem sei kein Vorrang für die inländische Endlagerung vorgesehen.<sup>7</sup> Auch Greenpeace warnt davor, dass durch den geplanten § 3a AtG-E eine Endlagerung in anderen Staaten, die eventuell nicht die gleichen Sicherheitsanforderungen aufweisen, möglich sei.<sup>8</sup>

Die Bundesregierung legt auf der anderen Seite dar, dass der geplante § 3a AtG-E zu einer Verschärfung der in Deutschland bestehenden Rechtslage in Bezug auf die Verbringung ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung führen würde,<sup>9</sup> überdies sei eine solche Verbringung nicht geplant.<sup>10</sup> Einer Aufforderung des Bundesrates vom 1.2.2013, dafür Sorge zu tragen, dass die Verbringung radioaktiver Abfälle ins

---

<sup>4</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 31.

<sup>5</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 31.

<sup>6</sup> *DUH*, Stellungnahme zum Entwurf eines 14. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes, 1.

<sup>7</sup> *DUH*, Stellungnahme zum Entwurf eines 14. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes, 2.

<sup>8</sup> *Greenpeace*, Deutscher Atommüll ins Ausland?

<sup>9</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 29.

<sup>10</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 31.

Ausland kategorisch ausgeschlossen wird, ist die Bundesregierung bisher allerdings nicht nachgekommen.<sup>11</sup>

## 1.2 Ziel der Arbeit

Zum besseren Verständnis enthält Abschnitt B. eine kurze Darstellung über Mengen und Arten von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen in der Bundesrepublik Deutschland sowie eine kurze historische Einführung in die Thematik der Endlagerung radioaktiver Abfälle.

Im weiteren Verlauf zielen die Ausführungen der Arbeit auf die Beantwortung von drei, sich aus der politischen Diskussion ergebenden, Fragestellungen ab.

Erstens soll im Abschnitt C. geklärt werden, welche Auswirkungen sich aus der RL 2011/70/EURATOM für den deutschen Gesetzgeber ergeben. Dafür ist es nötig, die Umsetzungspflichten für Richtlinien der EU durch den deutschen Gesetzgeber darzulegen. Sodann sind der Gegenstand und die Ziele der RL 2011/70/EURATOM zu erörtern, um daraufhin die Frage zu beantworten, ob der deutsche Gesetzgeber zu einer Umsetzung der Richtlinienvorgaben in Form des geplanten § 3a AtG-E verpflichtet ist.

Zweitens werden in Abschnitt D. die Auswirkungen des geplanten § 3a AtG-E auf die Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen zum Zwecke der Endlagerung in Mitgliedsstaaten der EU oder in das Ausland ermittelt. Dazu wird die derzeitige Rechtslage im Hinblick auf den Export von Atommüll geprüft, um daraufhin die Rechtslage darzulegen, die sich durch den geplanten § 3a AtG-E ergeben würde.

Drittens soll in Abschnitt E. der Frage nachgegangen werden, ob ein explizites oder implizites Verbot der Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen zum Zwecke der Endla-

---

<sup>11</sup> DUH, Altmaier hält nicht Wort: keine Klarheit beim Atommüll-Export.

gerung in Mitgliedstaaten der EU oder in Drittstaaten durch den deutschen Gesetzgeber europarechtswidrig wäre.

Abschließend erfolgt eine Stellungnahme zu den in den einzelnen Kapiteln gewonnen Erkenntnissen.

## **2 Das Problem der Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente**

Das folgende Kapitel legt dar, warum die Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ein fundamentales Problem darstellt. Dabei werden die verschiedenen Arten und Mengen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente aufgezeigt. Daraufhin wird die Historie der Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente kurz dargelegt.

### **2.1 Radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente in der Bundesrepublik Deutschland**

Radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente entstehen bei einer Vielzahl von Tätigkeiten und Anwendungen. Die wohl bekannteste ist die industrielle Anwendung der Kernenergie im Rahmen der industriellen Erzeugung von Elektrizität. Dabei entstehen verschiedene Arten an radioaktiven Abfällen. Das sind zum einen abgebrannte Brennelemente und zum anderen radioaktive Flüssigkeiten und radioaktive Teile des Reaktors, wenn diese ausgetauscht werden müssen oder der Reaktor stillgelegt wird.<sup>12</sup> Darüber hinaus liegen radioaktive Abfälle aus dem Betrieb von Forschungsanlagen zur Anwendung der Atomenergie vor.<sup>13</sup> Weitere Quellen radioaktiver Abfälle sind radioaktive Stoffe aus der sonstigen wissenschaftlichen Forschung sowie der Medizin. Gerade in der Medizin werden radioaktive Präparate zur Erkennung von Krankheiten sowie in Bestrahlungsapparaturen zur Krebsbehandlung eingesetzt.<sup>14</sup> All diese Stoffe werden nach ihrer Verwendung zu radioaktiven Abfällen. Problematisch an radioaktiven Abfällen ist, dass von ihnen ionisierende Strahlung ausgeht, die für Mensch, Tier und Umwelt gefährlich ist.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Schmidt, in: IPPNW (Hrsg.), Endl. radioaktiver Abfälle, 9.

<sup>13</sup> Schmidt, in: IPPNW (Hrsg.), Endl. radioaktiver Abfälle, 9.

<sup>14</sup> Schmidt, in: IPPNW (Hrsg.), Endl. radioaktiver Abfälle, 10.

<sup>15</sup> BfS, Dezentrale Zwischenlager, 7; Thiel, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 24.

Radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente werden in unterschiedliche Klassen eingeteilt, welche für die Handhabung, Lagerung, Behandlung und Endlagerung zu berücksichtigen sind. In Deutschland erfolgt diese Klassifizierung nach der Abfallart. So werden vor allem wärmeentwickelnde und nichtwärmeentwickelnde Abfälle unterschieden.<sup>16</sup> Diese Unterteilung ist insbesondere für die Planung künftiger Endlager für radioaktive Abfälle relevant, da für die jeweiligen Klassen unterschiedliche Schutzstandards einzuhalten sind.

Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) hat die Mengen des in der Bundesrepublik Deutschland in Zukunft anfallenden radioaktiven Abfalls berechnet. Dieser Berechnung zugrunde gelegt ist die Annahme, dass alle Kernkraftwerke wie geplant bis zum Jahr 2022 vom Netz genommen und zurückgebaut werden. So rechnet das BfS mit einer Menge von 300.000 Kubikmetern radioaktiver Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung bis zum Jahr 2060.<sup>17</sup> Dabei entfallen ca. 61% auf Abfälle aus Kernkraftwerken und der kerntechnischen Industrie und ca. 39% auf Einrichtungen der öffentlichen Hand einschließlich Landessammelstellen.<sup>18</sup> Wärmeentwickelnde radioaktive Abfälle unterteilen sich in Abfälle aus der Wiederaufarbeitung von abgebrannten Brennelementen, welche aus den Wiederaufarbeitungsanlagen La Hague in Frankreich und Sellafield in Großbritannien zurückgenommen werden müssen und in direkt einzulagernde, abgebrannte Brennelemente aus den noch aktiven oder stillgelegten Kernkraftwerken der Bundesrepublik Deutschland.<sup>19</sup> Für diese Abfälle rechnet das BfS mit einer Gesamtmenge von 28.100 Kubikmetern.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Schmidt, in: IPPNW (Hrsg.), Endl. radioaktiver Abfälle, 14.

<sup>17</sup> BfS, Abfallprognosen.

<sup>18</sup> BfS, Abfallprognosen.

<sup>19</sup> BfS, Abfallprognosen.

<sup>20</sup> BfS, Abfallprognosen.

## 2.2 Historische Entwicklung der Endlagerung radioaktiver Abfälle

Die nennenswerten Anfänge der Betätigung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Kernenergie liegen erst im Jahr 1955. Dies liegt daran, dass Tätigkeiten auf diesem Gebiet bis zu diesem Datum aufgrund des Gesetzes Nr. 22 der Alliierten Hohen Kommission vom 2.3.1950 verboten bzw. stark eingeschränkt waren.<sup>21</sup> Nach dem Inkrafttreten der Pariser Verträge, mit denen die Bundesrepublik Deutschland ihre volle staatliche Souveränität zurückerlangte, begann die offizielle Beschäftigung mit der Kernenergieentwicklung in Deutschland.<sup>22</sup> Da die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des am 23.10.1954 von den Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union unterzeichneten Protokolls über die Rüstungskontrolle verpflichtet war, in ihrem Gebiet keine Atomwaffen herzustellen, beschränkte sich die Forschung auf die friedliche Nutzung der Kernenergie.<sup>23</sup> Im Mittelpunkt dieser Forschung stand die ausreichende und günstige Versorgung der Wirtschaft mit Energie, da gerade zu dieser Zeit die größte Angst der Wirtschaft eine Verknappung des Energieangebots und eine damit einhergehenden Energielücke aufgrund der Verknappung der Steinkohlevorräte war.<sup>24</sup> In dieser Zeit wurde immer wieder vom sog. „Atomzeitalter“ gesprochen, von welchem man sich eine neue industrielle Revolution erträumte.<sup>25</sup>

Um einen entsprechenden politischen und organisatorischen Rahmen für die Förderung der Atomforschung zu schaffen, wurde diese aus dem Bundeswirtschaftsministerium ausgegliedert und am 6.10.1955 die Errichtung eines Bundesministeriums für Atomfragen beschlossen.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> *Bufe/Grumbach*, Staat und Atomindustrie, 52.

<sup>22</sup> *Bufe/Grumbach*, Staat und Atomindustrie, 53.

<sup>23</sup> *Bufe/Grumbach*, Staat und Atomindustrie, 55.

<sup>24</sup> *Bufe/Grumbach*, Staat und Atomindustrie, 55.

<sup>25</sup> *Radkau/Hahn*, Aufstieg und Fall, 71.

<sup>26</sup> *Radkau/Hahn*, Aufstieg und Fall, 99.

Bereits im Februar 1955 wurde vom Bundeswirtschaftsministerium festgestellt, dass „die unschädliche Abführung radioaktiver Abfallstoffe eine Aufgabe ist, die gelöst werden muss, bevor der Bau eines Reaktors in der dicht besiedelten Bundesrepublik vertreten werden kann.“<sup>27</sup> Allerdings wurde das Thema in der Folgezeit nur am Rande thematisiert. So wurde geplant, die Brennelemente der ersten Forschungsreaktoren aus den USA zu importieren und diese nach der Nutzung auch wieder dorthin zu verbringen.<sup>28</sup>

Auch im am 23.12.1959 beschlossenen und am 1.1.1960 in Kraft getretenen Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren<sup>29</sup> (Atomgesetz) waren keine Regelungen bezüglich der Endlagerung und Verbringung radioaktiver Abfälle enthalten.

Am 25.3.1957 wurde in Rom der Vertrag über die Errichtung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) unterzeichnet, welcher am 1.1.1958 in Kraft trat.<sup>30</sup> Allerdings wurden auch von Seiten der EURATOM zur damaligen Zeit keine offiziellen Vorschläge bezüglich der Verbringung und Endlagerung radioaktiver Abfälle unterbreitet.

Erst in den 1960er Jahren wurde die Endlagerung von radioaktiven Abfällen als Problem erkannt. So wurde 1961 vom damaligen Bundesministerium für Atomfragen dargelegt, dass bereits große Mengen an radioaktiven Abfällen in Zwischenlagern vorliegen und dringend Planungen für ein Endlager vorgenommen werden müssten.<sup>31</sup> Als bevorzugte Endlagertechnik wurde bereits zur damaligen Zeit die Tief- lagerung in Salzgestein angesehen. Doch wurden in dieser Zeit auch weitere Entsorgungsmethoden wie die Beseitigung im Weltraum, die Endlagerung unter dem Meeresboden, die Endlagerung radioaktiver

---

<sup>27</sup> Möller, Endlagerung radioaktiver Abfälle, 42, mit Verweis auf eine Besprechungs- skizze des BMWi vom 15.2.1955.

<sup>28</sup> Möller, Endlagerung radioaktiver Abfälle, 45.

<sup>29</sup> Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren vom 1.1.1960, BGBl. I, S. 813.

<sup>30</sup> Buße/Grumbach, Staat und Atomindustrie, 87.

<sup>31</sup> Möller, Endlagerung radioaktiver Abfälle, 122.

Abfälle im Meer oder die Endlagerung im Eis diskutiert.<sup>32</sup> Allerdings konnte keine dieser Methoden, außer ein Versenkungsversuch im Atlantik,<sup>33</sup> von der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden. Vielmehr wurde sich verstärkt auf eine Tieflagerung in Steinsalz innerhalb der Bundesrepublik Deutschland konzentriert. Aus diesem Grund erwarb der Bund im Jahr 1965 die stillgelegte Schachanlage Asse II. In dieser wurden nach einer Versuchsphase in den Jahren 1967 - 1978 insgesamt 125.787 Fässer und Gebinde mit schwach- bis mittelradioaktiven Abfällen eingelagert.<sup>34</sup> Nachdem im Jahr 1976 das Atomgesetz geändert wurde und für den Betrieb eines Endlagers ein Planfeststellungsbeschluss vorgeschrieben war, wurde die Einlagerung im Jahr 1978 beendet.<sup>35</sup>

Im April 1974 stellte die Bundesregierung das erste Entsorgungskonzept für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente vor. Es sah den Bau von Anlagen zur Wiederaufarbeitung, Abfallbehandlung und Zwischenlagerung von radioaktiven Abfällen von Seiten der Industrie vor. Die Planung für Errichtung und Betrieb eines Endlagers behielt sich der Bund vor.<sup>36</sup> In der vierten Novelle des Atomgesetzes<sup>37</sup> von 1976 wurde schließlich die normative Grundlage geschaffen, um Vorsorge für ein lückenloses integriertes Entsorgungssystem zu treffen.<sup>38</sup> Das vorrangige Ziel zur damaligen Zeit war die Errichtung eines „Nuklearen Entsorgungszentrums“, welches alle Schritte des integrierten Entsorgungssystems (Aufarbeitung der Reststoffe, Behandlung, Zwischenlagerung, Sicherstellung und Endlagerung) an einem Ort in der Bundesrepublik Deutschland beinhaltet.<sup>39</sup> Der Schwerpunkt in

---

<sup>32</sup> Dazu ausführlich: *Rabben*, Rechtsprobleme der atomaren Entsorgung, 38 - 41.

<sup>33</sup> *Möller*, Endlagerung radioaktiver Abfälle, 232.

<sup>34</sup> [http://www.endlager-asse.de/DE/2\\_WasIst/Geschichte/Geschichte.html](http://www.endlager-asse.de/DE/2_WasIst/Geschichte/Geschichte.html), Stand: 1.8.2013.

<sup>35</sup> [http://www.endlager-asse.de/DE/2\\_WasIst/Geschichte/Geschichte.html](http://www.endlager-asse.de/DE/2_WasIst/Geschichte/Geschichte.html), Stand: 1.8.2013.

<sup>36</sup> *BfS*, Dezentrale Zwischenlager, 11.

<sup>37</sup> BGBl. I 1976, S. 2573.

<sup>38</sup> BT-Drs. 7/4794, 7.

<sup>39</sup> *Rofsnagel*, DVBl. 1991, 839 (841).

diesem Entsorgungssystem lag zur damaligen Zeit eindeutig bei der Wiederaufarbeitung. Als radioaktive Abfälle sollten nur die Abfälle endgültig endgelagert werden, für die eine Wiederaufarbeitung nicht mehr vertretbar waren. Mit der gesetzlichen Bindung, dass sämtliche radioaktiven Abfälle an eine staatliche Einrichtung abgeliefert werden müssen, legte sich die Bundesregierung auf ein Konzept der inländischen Endlagerung fest.<sup>40</sup> Die Planungen für ein solches „Nukleares Entsorgungszentrum“ in Gorleben wurden jedoch bereits im Jahr 1979 wieder aufgegeben und durch das „Konzept der integrierten Entsorgung“ ersetzt, welches die entsprechenden Arbeitsschritte auch an unterschiedlichen Orten vorsah.<sup>41</sup> Allerdings änderte dies nichts daran, dass weiterhin an einer Pflicht zur Errichtung einer inländischen Wiederaufarbeitungsanlage und einer inländischen Endlagerung festgehalten wurde.<sup>42</sup> Darüber hinaus verständigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern im Februar 1980 auf die „Grundsätze zur Entsorgungsvorsorge für Kernkraftwerke“.<sup>43</sup> Diese beinhalteten, dass der Betrieb kerntechnischer Anlagen eng an Fortschritte bei der Entsorgung gebunden wird. Vor allem musste jedes Kernkraftwerk bereits ab der ersten Teilgenehmigung einen Nachweis über die Anzahl und den Verbleib der Brennelemente für sechs Jahre im Voraus erbringen. Aus diesem Grund wurden zur damaligen Zeit entsprechende Transport- und Lagerbehälter entwickelt sowie die beiden Zwischenlager Ahaus und Gorleben errichtet und in Betrieb genommen.<sup>44</sup>

Die Planungen für Errichtung und Betrieb einer nationalen Wiederaufarbeitungsanlage wurden nach dem Scheitern des „Nationalen Entsorgungszentrums“ in Gorleben am Standort Wackersdorf in Bayern in den 1980er Jahren weiterbetrieben. Das Genehmigungsverfahren für die Wiederaufarbeitungsanlage in Wackersdorf erzeugte Massenpro-

---

<sup>40</sup> BT-Drs. 7/4794, 8.

<sup>41</sup> *Roßnagel*, DVBl. 1991, 839 (841).

<sup>42</sup> *Schmidt*, in: *Roßnagel (Hrsg.)*, Rechtsprobleme der Wiederaufarbeitung, 88; *Roßnagel*, DVBl. 1991, 839 (841).

<sup>43</sup> Entsorgungsgrundsätze vom 28.2.1980, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 1980, 282.

<sup>44</sup> *BfS*, Dezentrale Zwischenlager, 15.

teste in der Bevölkerung, was jedoch die Planungen für den Bau nicht weiter beeinträchtigte.<sup>45</sup> So wurde im Dezember 1985 mit der Errichtung der Anlage begonnen.<sup>46</sup> Auch im Entsorgungsbericht vom 13.1.1988 stellte die Bundesregierung klar, dass das für die Bundesrepublik Deutschland gültige Entsorgungskonzept vom Grundsatz der inländischen Wiederaufarbeitung und Endlagerung ausgehe.<sup>47</sup>

Im Frühjahr 1989 gab das deutsche Energieversorgungsunternehmen VEBA bekannt, dass es mit dem französischen Wiederaufarbeitungsanbieter COGEMA Kontakte über die Wiederaufarbeitung von abgebrannten Brennelementen in der Wiederaufarbeitungsanlage LaHague aufgenommen hat.<sup>48</sup> Dies führte dazu, dass auch die anderen deutschen Betreiber von Kernkraftwerken Verhandlungen mit der französischen COGEMA oder dem britischen Wiederaufarbeitungsanbieter BNFL, welche die Wiederaufarbeitungsanlage Sellafield betreibt, aufnahmen. Gleichzeitig führte auch die deutsche Bundesregierung Verhandlungen mit den Regierungen von Frankreich und Großbritannien über die Wiederaufarbeitung von abgebrannten Brennelementen aus deutschen Kernkraftwerken in den Wiederaufarbeitungsanlagen LaHague und Sellafield. Diese vereinbarten die Zusammenarbeit bei der Wiederaufarbeitung von abgebrannten Brennelementen aus deutschen Kernkraftwerken, legten dabei aber fest, dass die bei der Wiederaufarbeitung gewonnenen Spaltmaterialien und alle dabei anfallenden Abfälle in die Bundesrepublik Deutschland zurückgeführt werden.<sup>49</sup> Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) stellte daraufhin fest, dass eine vertraglich dauerhaft abgesicherte Wiederaufarbeitung in den Staaten der Europäischen Gemeinschaften als Teil des integrierten Entsorgungskonzepts und damit des Entsorgungsvorsorgenachweises für abgebrannte Brenn-

---

<sup>45</sup> *Becker*, Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne, 211.

<sup>46</sup> BT-Drs. 11/1632, 4.

<sup>47</sup> BT-Drs. 11/1632, 7.

<sup>48</sup> *Roßnagel/Gündling*, Die Wiederaufarbeitung im Ausland, 16.

<sup>49</sup> Vereinbarung zwischen der französischen und deutschen Regierung, aus: *Roßnagel/Gündling*, Die Wiederaufarbeitung im Ausland, 18.

elemente aus deutschen Kernkraftwerken anerkannt werden kann.<sup>50</sup> Diese Entwicklung führte zur Einstellung der Bauarbeiten für die Wiederaufarbeitungsanlage Wackersdorf im Jahr 1989. Bereits im Jahr 1990 wurden die ersten Verträge über die Wiederaufarbeitung von Brennstäben aus deutschen Kernkraftwerken abgeschlossen.<sup>51</sup> Durch diese Vereinbarungen wurde das Konzept aufgegeben, dass alle Bereiche der Entsorgung radioaktiver Abfälle ausschließlich in nationaler Verantwortung und auf deutschem Territorium zu lösen sind.<sup>52</sup> Die ausschließliche nationale Verantwortung erstreckte sich nunmehr lediglich auf die Endlagerung der radioaktiven Abfälle.<sup>53</sup>

Im Rahmen des ersten Ausstiegsgesetzes vom 26.4.2002 legte sich die Bundesregierung auf die Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen in der Bundesrepublik Deutschland fest und schloss gleichzeitig eine Verbringung dieser in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten aus.<sup>54</sup> Außerdem wurde im Rahmen dieser Gesetzesänderung der § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG eingefügt, welcher die Abgabe bestrahlter Kernbrennstoffe zur schadlosen Verwertung an eine Wiederaufarbeitungsanlage ab dem 1.7.2005 als unzulässig erklärte, unabhängig davon, ob die Wiederaufarbeitung im In- oder im Ausland geschehen soll.<sup>55</sup>

Auch der Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 26.10.2009 stellt klar, dass die Bundesregierung sich mit Blick auf Endlagerstandorte für einen gerechten Ausgleich für die Region einsetzt, die eine im nationalen Interesse bedeutsame Entsorgungseinrichtung übernimmt.<sup>56</sup> Auch das gemeinsame Papier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines neuen Endlagersuchgesetzes legte als Leitgedanke fest: „Es entspricht der nationalen Verantwortung, dass die in kern-

---

<sup>50</sup> *BMU*, Pressemitteilung 44/89 vom 6.6.1989, 1.

<sup>51</sup> *Roßnagel/Gündling*, Die Wiederaufarbeitung im Ausland, 22.

<sup>52</sup> *BfS*, Dezentrale Zwischenlagerung, 17.

<sup>53</sup> *BfS*, Dezentrale Zwischenlagerung, 17.

<sup>54</sup> BT-Drs. 14/6890, 16.

<sup>55</sup> *Müller-Dehn*, in: *Posser/Schmans/Müller-Dehn*, Atomgesetz, § 9a, Rn. 189.

<sup>56</sup> Koalitionsvertrag CDU, CSU und FDP, 29.

technischen Anlagen in Deutschland angefallenen radioaktiven Abfälle auch in Deutschland entsorgt werden.“<sup>57</sup> Diese Vorgabe wurde bei der Umsetzung des Standortauswahlgesetzes<sup>58</sup> vom 23.7.2013 (StandAG) eingehalten. So heißt es in § 1 Abs. 1 StandAG, „Ziel des Standortauswahlverfahrens ist, in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren für die im Inland verursachten, insbesondere hochradioaktiven Abfälle den Standort für eine Anlage zur Endlagerung nach § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG in der Bundesrepublik Deutschland zu finden“. Die Bundesregierung legt in der Gesetzesbegründung dazu fest, dass die Beseitigung der radioaktiven Abfälle, die bei der Nutzung der Kernenergie in Deutschland entstehen und entstanden sind auch in nationaler Verantwortung gelöst werden müssen.<sup>59</sup> Deshalb komme eine Entsorgung in anderen Ländern und Export von radioaktiven Abfällen zur Endlagerung nicht in Betracht.<sup>60</sup>

Diese historisch gewachsene und vor allem in den aktuellen Aussagen der Bundesregierung gefestigte Festlegung auf eine ausschließliche innerstaatliche Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen steht nunmehr in einem krassen Widerspruch zum Wortlaut des geplanten § 3a AtG-E. Somit scheint es angebracht zu prüfen, ob es durch den § 3a AtG-E tatsächlich zu einer Verschärfung der Verbringungs Voraussetzungen kommt, wie dies die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung darlegt.<sup>61</sup> Oder ob durch den § 3a AtG-E die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zum Zwecke der Endlagerung ins Ausland erst als

---

<sup>57</sup> *Bund-Länder-Arbeitsgruppe*, Die sichere Entsorgung wärmeentwickelnder Abfälle in Deutschland, 1.

<sup>58</sup> Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze vom 23.7.2013, BGBl. I, S. 2553.

<sup>59</sup> BT-Drs. 17/13471, 2.

<sup>60</sup> BT-Drs. 17/13471, 2.

<sup>61</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 31.

zulässige Entsorgungsoption im Atomgesetz festgeschrieben wird, wie dies Umwelt- und Naturschutzverbände darlegen.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> *DUH*, Stellungnahme zum Entwurf eines 14. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes, 1; *Greenpeace*, Deutscher Atommüll ins Ausland?.

### **3 Pflicht zur Umsetzung der RL 2011/70/EURATOM in deutsches Recht**

Die 14. Novellierung des Atomgesetzes ist in der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland begründet, die Regelungen der am 19.7.2011 verabschiedeten Richtlinie 2011/70/EURATOM, soweit sie nicht bereits geltendes innerstaatliches Recht darstellen, in deutsches Recht umzusetzen.<sup>63</sup>

Ziel des nachfolgenden Kapitels ist es, zu erklären, welche Auswirkungen sich für den deutschen Gesetzgeber aus der Umsetzung der RL 2011/70/EURATOM ergeben. Deshalb ist zuerst darzustellen, welche allgemeinen Pflichten sich für die Mitgliedstaaten der EU hinsichtlich der Umsetzung von Richtlinien ergeben. Daraufhin sind der Gegenstand und die Ziele der RL 2011/70/EURATOM herauszustellen, wobei insbesondere auf die Problematik der Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen zum Zwecke der Endlagerung in Mitgliedstaaten oder Drittländer einzugehen ist. In einem weiteren Schritt bleibt zu prüfen, ob der deutsche Gesetzgeber zu einer Umsetzung der Richtlinienvorgaben in Form des geplanten § 3a AtG-E verpflichtet war.

#### **3.1 Die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht**

Eine europäische Richtlinie hat im Gegensatz zur Verordnung keine unmittelbare Wirkung, sondern muss von den Mitgliedstaaten in inländisches Recht umgesetzt werden. Sie ist für jeden Mitgliedsstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt diesen jedoch gem. Art. 288 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>64</sup> (AEUV) die Wahl der Form und Mittel. Dies bedeutet, dass im Rahmen eines zweistufigen Verfah-

---

<sup>63</sup> Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein 14. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes, 1.

<sup>64</sup> Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, 47.

rens die Unionsorgane eine Rahmenregelung schaffen, welche von den Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umgesetzt werden muss.<sup>65</sup> Die Mitgliedstaaten haben die Vorgaben der RL vollständig, genau und innerhalb der in der RL genannten Frist umzusetzen. Dabei haben sie die Umsetzungsformen und Mittel zu ergreifen, welche die praktische Wirksamkeit der Richtlinie am besten gewährleisten.<sup>66</sup> Allerdings billigt der Europäische Gerichtshof (EuGH) den Mitgliedstaaten dabei einen gewissen Wertungsspielraum zu<sup>67</sup>, welcher insbesondere dann zum Tragen kommt, wenn Vorgaben über die Mindestbestimmungen hinaus überschritten werden.<sup>68</sup> Um das Hauptziel der RL zu erreichen, ist es weiterhin erforderlich, dass die nationale Bestimmung objektiv erforderlich und angemessen ist.<sup>69</sup> Zur Erfüllung der aus der RL entspringenden Pflichten bedarf es weiterhin eines eindeutigen gesetzlichen Rahmens. Bloße Verwaltungsvorschriften sind insbesondere dann nicht ausreichend, wenn sie individuelle Ansprüche einräumen.<sup>70</sup> Bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist geht von der RL nach Art. 4 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union<sup>71</sup> (EUV) i. V. m. Art. 288 Abs. 3 AEUV eine Vorwirkung aus. Das bedeutet, dass nach Bekanntgabe der RL keine Maßnahmen vorgenommen werden dürfen, die das Ziel der RL ernsthaft in Frage stellen.<sup>72</sup>

Im Falle der Nichtumsetzung oder der fehlerhaften Umsetzung einer RL in nationales Recht nach Ablauf der Umsetzungsfrist kann sich der Einzelne unter bestimmten Umständen gegenüber der öffentlichen Hand unmittelbar auf die Regelungen der RL beziehen.<sup>73</sup> Dafür ist es

---

<sup>65</sup> *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 23; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 382.

<sup>66</sup> *EuGH*, Rs. 48/75, Slg. 1976, 496 (517).

<sup>67</sup> *EuGH*, Rs. C-491/06, Slg. 2008, I-3339, Rn. 31.

<sup>68</sup> *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 385.

<sup>69</sup> *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 385.

<sup>70</sup> *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur*, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 11.

<sup>71</sup> Fassung aufgrund des am 1.9.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, ABl. EG, Nr. C 115 vom 9.5.2008, 13.

<sup>72</sup> *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur*, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 11; *EuGH*, Rs. C-129/96, Slg. 1997, I-7411, Rn. 41-45.

<sup>73</sup> *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 387.

jedoch nötig, dass die Bestimmungen der RL so klar umrissen sind, dass sie auch ohne Durchführungsmaßnahmen des nationalen Gesetzgebers angewendet werden können.<sup>74</sup> Um die unmittelbare Anwendung von Richtlinienvorschriften jedoch als Ausnahme klarzustellen, hat der EuGH als zusätzliche Voraussetzung zu den o. g. festgelegt, dass die RL insoweit unbedingt zu sein hat. Sie darf also den Mitgliedstaaten keinen Umsetzungsspielraum in Bezug auf die umsetzungsbedürftige Vorschrift belassen.<sup>75</sup> Allerdings beschränkt der EuGH die unmittelbare Wirkung von RL ausschließlich auf das vertikale Bürger-Staat-Verhältnis und auch in diesem Fall nur auf für den Bürger begünstigende, noch nicht umgesetzte aber unmittelbar anwendbare Richtlinienbestimmungen.<sup>76</sup>

## 3.2 Die Richtlinie 2011/70/EURATOM

### 3.2.1 Geltungsbereich der Richtlinie

Der materielle Geltungsbereich der Richtlinie 2011/70/EURATOM ist in Art. 2 der RL dargelegt. Gem. Art. 2 Abs. 1 der RL gilt sie auf allen Stufen der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, die bei zivilen Tätigkeiten anfallen, von der Erzeugung bis zur Endlagerung. Unter Entsorgung verstehen sich gem. Art. 3 Abs. 8 RL 2011/70/EURATOM sämtliche Tätigkeiten, die mit der Handhabung, Vorbehandlung, Behandlung, Konditionierung, Lagerung oder Endlagerung radioaktiver Abfälle zusammenhängen. Abgebrannte Brennelemente definiert die Richtlinie gem. Art. 3 Nr. 11 als Kernbrennstoff, der in einem Reaktorkern bestrahlt und dauerhaft aus diesem entfernt worden ist. Abgebrannte Brennelemente können dabei entweder als verwertbare wiederaufarbeitbare Ressource betrachtet oder, wenn sie als radioaktiver Abfall eingestuft werden, zur Endlagerung bestimmt werden. Als radioaktive Abfälle bezeichnet die Richtli-

---

<sup>74</sup> *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union § 6, Rn. 34.

<sup>75</sup> *EuGH*, Rs. 9/70, Slg. 1970, 825, Rn. 14 ff.

<sup>76</sup> *EuGH*, Rs. C-91/92, Slg. 1994, I-3325, Rn. 22-24; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 390.

nie gem. Art. 3 Abs. 7 radioaktives Material in gasförmiger, flüssiger oder fester Form, für das von dem Mitgliedsstaat oder von einer natürlichen oder juristischen Person, deren Entscheidung von dem Mitgliedsstaat anerkannt wird, eine Weiterverwendung nicht vorgesehen ist und das im Rahmen von Gesetzgebung und Vollzug des Mitgliedsstaats als radioaktiver Abfall der Regulierung durch eine zuständige Regulierungsbehörde unterliegt.

Ausgenommen von der Richtlinie sind gem. Art. 2 Abs. 2 radioaktive Abfälle der mineralgewinnenden Industrie, da diese in den Geltungsbereich der RL 2006/21/EG<sup>77</sup> fallen. Weiterhin berührt die Richtlinie nach Art. 2 Abs. 3 nicht das Recht eines Mitgliedsstaats oder eines Unternehmens aus dem Mitgliedsstaat, radioaktive Abfälle nach der Bearbeitung in den Ursprungsstaat zurückzubringen, wenn diese nur zur Bearbeitung oder Verwertung in diesen Mitgliedsstaat verbracht wurden. Von der Richtlinie ausgenommen ist gem. Art. 2 Abs. 4 der RL zudem das Recht eines Mitgliedsstaates, bei Bestehen entsprechender Vereinbarungen, die zur Behandlung oder Wiederaufarbeitung angenommenen Brennelemente oder Abfälle wieder an das Ursprungsland zurückzusenden.

Der räumliche Geltungsbereich der Richtlinie 2011/70/EURATOM umfasst sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union.<sup>78</sup> Die Umsetzung der RL hat somit in allen Mitgliedstaaten zu erfolgen, auch wenn in diesen keine radioaktiven Abfälle oder abgebrannten Brennelemente anfallen. Eine Beschränkung auf bestimmte Mitgliedstaaten entspräche nicht dem Zweck der Rechtsangleichung innerhalb der europäischen Union.<sup>79</sup> Allerdings enthält Art. 15 Abs. 2 der RL eine Sonderregelung. So gilt die Pflicht zur Umsetzung und Anwendung der Bestimmungen über abgebrannte Brennelemente nicht für die dort

---

<sup>77</sup> Richtlinie 2006/21/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15.3.2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, ABl. L 102 vom 11.4.2006, 15.

<sup>78</sup> *Biervert*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo*, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 24.

<sup>79</sup> *EuGH*, RS C-441/00, Slg. 2002, I-4699, Rn. 15; *Biervert*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo*, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 24.

festgelegten Mitgliedstaaten, solange diese nicht beschließen, auf dem Gebiet der Kernbrennstoffe tätig zu werden.

Die Bundesrepublik Deutschland fällt als Mitgliedsstaat der EU unter den räumlichen Geltungsbereich der RL und ist auch nicht von den Ausnahmeregelungen des Art. 15 Abs. 2 betroffen.

### **3.2.2 Gegenstand der Richtlinie**

Die Richtlinie 2011/70/EURATOM wurde am 19.7.2011 vom Europäischen Rat verabschiedet und ist gem. Art. 15 Abs. 1 der RL von den Mitgliedstaaten der EU bis spätestens 23.8.2013 in innerstaatliches Recht umzusetzen. Gegenstand der Richtlinie ist gem. ihrem Art. 1 Abs. 1 die Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, um zu vermeiden, dass künftige Generationen unangemessene Lasten aufgebürdet werden. Insbesondere soll die RL nach Art. 1 Abs. 2 gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten geeignete innerstaatliche Vorkehrungen für ein hohes Sicherheitsniveau bei der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle schaffen, um Arbeitskräfte und Bevölkerung vor den Gefahren ionisierender Strahlung zu schützen. Darüber hinaus soll gem. Art. 1 Abs. 3 der RL die erforderliche Unterrichtung und Beteiligung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle gewährleistet werden.

Weiterhin legt Erwägungsgrund 10 der Richtlinie 2011/70/EURATOM den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, zusätzlich zum nationalen Rahmen für die nukleare Sicherheit nach RL 2009/71/EURATOM<sup>80</sup>, einen nationalen Rahmen für die sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in Zwischen- und Endlagern zu schaffen und aufrechtzuerhalten.

---

<sup>80</sup> Richtlinie 2009/71/EURATOM des Rates vom 25.6.2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen, ABl. L 172 vom 2.7.2009, 18.

### 3.2.3 Allgemeine Grundsätze gem. Art. 4 der RL

In Art. 4 der Richtlinie 2011/70/EURATOM werden die allgemeinen Grundsätze der Richtlinie aufgeführt. Zentraler Grundsatz ist dabei Art. 4 Abs. 1, welcher darlegt, „die Mitgliedstaaten erstellen die nationale Politik für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle und halten diese aufrecht. Unbeschadet des Art. 2 Abs. 3 hat jeder Mitgliedsstaat die ausschließliche Verantwortung für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, die in seinem Hoheitsgebiet entstanden sind.“

Die Richtlinie zielt darauf, dass die Mitgliedstaaten eine nationale Endlager- und Entsorgungspolitik zu erstellen haben. Auch zeigt Art. 4 Abs. 1 der RL auf, dass die Mitgliedstaaten für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle abschließend verantwortlich sind und sich dieser Verantwortung auch nicht entledigen dürfen.

Diese endgültige Verantwortung gilt gem. Art. 4 Abs. 2 auch im Falle der Wiederaufarbeitung in einem anderen Mitgliedsstaat. So bleibt auch hier die Verantwortung bei dem Mitgliedsstaat, bei dem die abgebrannten Brennelemente und radioaktiven Abfälle angefallen sind.

In Art. 4 Abs. 3 sind sechs weitere Grundsätze festgelegt, auf denen die nationale Politik zu beruhen hat. Sie enthalten allerdings keinerlei Regelungen zur Verbringung von abgebrannten Brennelementen und radioaktiven Abfällen zum Zwecke der Endlagerung im Ausland.

Der Art. 4 Abs. 4 enthält darüber hinaus Grundsätze für eine Entsorgung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente im Ausland. So legt er fest:

„Radioaktive Abfälle werden in dem Mitgliedsstaat endgelagert, in dem sie entstanden sind, es sei denn, zum Zeitpunkt der Verbringung war - unter Berücksichtigung der von der Kommission im Einklang

mit Artikel 16 Abs. 2 der RL 2006/117/EURATOM<sup>81</sup> festgelegten Kriterien - ein Abkommen zwischen den betreffenden Mitgliedsstaat und einem anderen Mitgliedsstaat oder einem Drittstaat in Kraft, nach dem eine Anlage zur Endlagerung genutzt wird.“

Weiterhin legt Art. 4 Abs. 4 der RL fest, dass bei einer Verbringung in ein Drittland die Kommission über den Inhalt des Abkommens, auf dessen Basis die Verbringung erfolgt, zu unterrichten ist. Zudem hat der verbringende Staat Maßnahmen zu ergreifen, um die in Art. 4 Abs. 4 lit. a - c festgelegten Kriterien zu erfüllen.

### **3.3 Pflicht zur Umsetzung eines § 3a AtG-E aufgrund der Richtlinienvorgaben**

Nach Ansicht der deutschen Bundesregierung ergibt sich die Pflicht zur Umsetzung eines § 3a AtG-E im deutschen Atomgesetz aus den allgemeinen Grundsätzen des Art. 4 der Richtlinie 2011/70/EURATOM.<sup>82</sup> Wie dargelegt, enthält Art. 4 Regelungen über die Verbringung von abgebrannten Brennelementen und radioaktiven Abfällen in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung. Nachfolgend ist zu prüfen, ob diese Vorschriften den deutschen Gesetzgeber zu einer Umsetzung in Form des geplanten § 3a AtG-E verpflichten und ob die Vorschriften des Art. 4 der RL einem expliziten Exportverbot für abgebrannte Brennelemente und radioaktive Abfälle entgegenstehen.

#### **3.3.1 Nationale Politik und staatliche Verantwortung nach Art. 4 Abs. 1 der RL**

Gem. Art. 4 Abs. 1 der RL 2011/70/EURATOM sollen die Mitgliedstaaten eine nationale Politik für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle erstellen und aufrechterhalten. Weiterhin legt Art. 4 Abs. 1 der RL fest, dass jeder Mitgliedsstaat die

---

<sup>81</sup> Richtlinie 2006/117/EURATOM des Rates vom 20.11.2006 über die Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente, ABl. L 337 vom 5.12.2006, 21.

<sup>82</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 31.

abschließende Verantwortung für die Entsorgung der im Hoheitsgebiet entstandenen abgebrannten Brennelemente und radioaktiven Abfälle hat.

Wird dem Wortlaut dieser Norm gefolgt, so ist daraus nicht ersichtlich, dass ein Export von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen in andere Mitgliedstaaten oder Drittstaaten vorgesehen ist. Ziel soll vielmehr sein, dass die Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung ein Entsorgungskonzept erstellen. Das zeigt sich auch klar aus Satz 2 von Art. 4 Abs. 1 der RL, welcher den Mitgliedstaaten die abschließende Verantwortung für die im Hoheitsgebiet entstandenen Abfälle und Brennelemente überträgt. Ein Export dieser ist in der Regelung nicht vorgesehen. Letztlich wird das auch durch den Erwägungsgrund 25 der Richtlinie bestärkt. Dieser schreibt die Verantwortung der jeweiligen Mitgliedstaaten für die sichere Entsorgung und Endlagerung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle als ein Grundprinzip fest. Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten soll durch die Richtlinie somit vielmehr gefördert werden. Wie sich aus Art. 4 Abs. 1 Satz 2 der RL ergibt, sollen den Mitgliedstaaten dabei keine festen Vorgaben gemacht werden. Vielmehr sollen diese in Eigenverantwortung eine Entsorgungspolitik festlegen und aufrechterhalten.

Somit kann festgestellt werden, dass sich aus den Regelungen des Art. 4 Abs. 1 der RL keinerlei Vorgaben ableiten lassen, die den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegen, Regeln zur Verbringung von abgebrannten Brennelementen und radioaktiven Abfällen in andere Mitgliedstaaten oder Drittstaaten zum Zwecke der Entsorgung zu schaffen. Aber die Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 der RL stehen einem expliziten Ausfuhrverbot abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle auch nicht entgegen. Den Mitgliedstaaten wird mit den Vorgaben lediglich die Pflicht auferlegt, nationale Regelungen für eine Entsorgungs- und Endlagerpolitik zu schaffen.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> *Rofsnagel/Hentschel, Verbringung radioaktiver Abfälle, 8.*

### 3.3.2 Ausführregelungen nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der RL

Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der RL legt fest, dass radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente im grundsätzlich jeweiligen Entstehungsland endzulagern sind, es sei denn, zum Zeitpunkt der Verbringung liegt ein Abkommen zwischen dem betreffenden Staat und einem anderen Mitgliedsstaat oder einem Drittland vor, nach dem eine Anlage zur Endlagerung in diesen Staaten genutzt wird. Art. 4 Abs. 4 Satz. 2 der RL enthält darüber hinaus Regeln, wie eine solche Ausfuhr zu erfolgen hat. Aus Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der RL könnte sich deshalb eine Umsetzungspflicht, wie sie der deutsche Gesetzgeber darlegt, ergeben. Auch könnte sie einem Verbot zur Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung entgegenstehen.<sup>84</sup>

Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 1 der RL legt den Grundsatz fest, dass radioaktive Abfälle in dem Mitgliedsstaat endzulagern sind, in dem sie entstanden sind. Das bedeutet, dass eine Endlagerung im Ausland auch nach dieser Regelung nur als Ausnahme anzusehen ist. Nach Erwägungsgrund 19 der RL soll es eine ethische Pflicht jedes Mitgliedsstaates sein, zu vermeiden, künftigen Generationen unangemessene Lasten hinsichtlich abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle aufzuerlegen.<sup>85</sup> Auch das spricht für die Eigenverantwortung des Staates, in dem die Abfälle entstanden sind. Wenn schon eine intergenerationale Verantwortung im Mitgliedsstaat zu beachten ist, besteht diese erst recht, wenn diese Abfälle zur Endlagerung ins Ausland verbracht werden sollen.

Der zweite Halbsatz des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der RL bestimmt jedoch die Möglichkeit, dass radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente unter den Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 4 Satz 2 der RL in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten verbracht werden dürfen. Dabei ist jedoch fraglich, ob diese Möglichkeit als gleichberechtigte Al-

---

<sup>84</sup> *Rofsegger*, AbfallR 2011, 276 (280).

<sup>85</sup> *Rofsnagel/Hentschel*, Verbringung radioaktiver Abfälle, 8.

ternative neben der inländischen Endlagerung vorgesehen ist oder ob es sich vielmehr um eine Ausnahme vom Grundsatz der inländischen Endlagerung handelt.

Insbesondere unter Beachtung der Ausführungen bezüglich der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente unter C., III., 2., a) sowie der Pflicht der Mitgliedstaaten zur Festschreibung einer nationalen Endlagerpolitik, ergeben sich wenige Anhaltspunkte dafür, dass die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in einen anderen Mitgliedsstaat oder einen Drittstaat zum Zwecke der Entsorgung als gleichwertige Alternative zur inländischen Endlagerung vorgesehen ist. Durch den Wortlaut der Norm mit der „es sei denn“-Überleitung wird deutlich, dass die Verbringung ins Ausland nur als Ausnahme vorgesehen sein kann.<sup>86</sup> Eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zum Zwecke der Endlagerung in einem anderen Mitgliedsstaat oder einem Drittstaat soll somit nicht grundsätzlich möglich sein. Vielmehr ist es notwendig, dass die betroffenen Staaten zuvor ein Abkommen über die Verbringung geschlossen haben. Auch das lässt darauf schließen, dass es sich um eine Ausnahme handeln soll.<sup>87</sup>

Weiterhin stellt sich die Frage, ob nicht auch die Zielsetzung des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der RL dafür spricht, dass es sich beim Export von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen zum Zwecke der Endlagerung eher um eine Ausnahme als um eine gleichberechtigte Alternative handelt. So wurde bereits im Richtlinienvorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle vom 8.9.2004<sup>88</sup> in Erwägungsgrund 14 festgelegt, dass jeder Mitgliedsstaat die volle

---

<sup>86</sup> *DUH*, Stellungnahme zum Entwurf eines 14. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes, 4; *Rofsnagel/Hentschel*, Verbringung radioaktiver Abfälle, 8.

<sup>87</sup> *Rofsegger*, *AbfallR*, 276 (280).

<sup>88</sup> Geänderter Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie (EURATOM) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, KOM (2004), 526.

Verantwortung für die Entsorgung seiner abgebrannten Brennelemente und radioaktiven Abfälle trägt. Relevant ist aber insbesondere der Erwägungsgrund 22 des Richtlinienvorschlags, welcher darlegt, dass die Exportmöglichkeit für Länder vorgesehen ist, die lediglich geringe Mengen an radioaktiven Abfällen besitzen oder nicht über Gebiete verfügen bzw. nicht die geologischen Gegebenheiten aufweisen, die sich für die atomare Tiefenlagerung eignen. So sollen diese Länder entsprechende Abkommen mit anderen Staaten über eine gemeinsame Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen schließen können. Auch der Erwägungsgrund 33 der Richtlinie 2011/70/EURATOM lässt darauf schließen, dass die Exportaufnahme des Art. 4 Abs. 4 der RL für solche Fälle vorgesehen ist. Dieser stellt fest, dass einige Mitgliedstaaten die gemeinsame Nutzung von Anlagen zur Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, einschließlich Endlagern, als eine potentiell nützliche, sichere und kostengünstige Option ansehen, wenn sie sich auf eine Vereinbarung zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten stützt. Weiter stellt Erwägungsgrund 15 dar, dass einige Mitgliedstaaten bereits an einem Programm mit dem Namen „Initiative zur Reduzierung globaler Bedrohungen“ teilnehmen, welches die Verbringung von Brennelementen aus Forschungsreaktoren in die USA oder Russland vorsieht. Die Ausnahmenvorschrift des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 2 der RL 2011/70/EURATOM ist vielmehr vorgesehen, um diese Abkommen einzuhalten und um die sichere Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente aus Ländern zu ermöglichen, in denen die sichere Endlagerung nicht möglich wäre.

Dass es sich bei der Verbringung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in andere Mitgliedstaaten und Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung um eine Ausnahme handeln soll, wird auch dadurch deutlich, dass sich das europäische Parlament am 23.7.2011 noch für ein vollständiges Ausfuhrverbot ausgesprochen hat.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Europäische Kommission, Pressemitteilung, Nuklearabfälle: Kommission begrüßt Verabschiedung der Richtlinie über nukleare Abfälle, IP/11/906.

So ergibt sich, dass es sich bei der in Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 2 der RL festgeschriebenen Möglichkeit der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder in Drittstaaten zum Zwecke der Endlagerung um eine Ausnahme handeln soll. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, die Option der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung gem. Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 2 der RL 2011/70/EURATOM im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung zuzulassen, verpflichtend ist dies jedoch nicht. Argumente dafür, dass die Verbringung in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten gleichberechtigt neben der inländischen Endlagerung stehen soll, sind nicht erkennbar.

### **3.3.3 Weitere Vorgaben der Richtlinie 2011/70/EURATOM**

Auch aus den weiteren Vorgaben der Richtlinie ist nicht erkennbar, dass der Export von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen zum Zweck der Endlagerung in andere Mitgliedstaaten oder Drittstaaten als gleichberechtigte Alternative vorgesehen ist.<sup>90</sup> So werden die Mitgliedstaaten in Art. 5 der RL verpflichtet, einen nationalen Gesetzes- und Ordnungsrahmen für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle zu schaffen. Dabei sind die Vorschriften des Art. 5 Abs. 1 lit. a - h der RL zu beachten. Allerdings enthalten auch diese Vorschriften keine Vorgaben zur Verbringung radioaktiver Abfälle ins Ausland.<sup>91</sup> Darüber hinaus legt Art. 7 der RL den Inhabern von Genehmigungen für Anlagen zur Entsorgung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente auf, dafür Sorge zu tragen, ihrer Verantwortung für die Sicherheit dieser Anlagen gerecht zu werden. Allerdings ist nicht vorgesehen, dass diese einen Anspruch haben, die abgebrannten Brennelemente und radioaktiven Abfälle ausführen zu dürfen.<sup>92</sup> Lediglich Art. 12 der RL, welcher den Inhalt der von den Mitgliedstaaten aufzustellenden nationalen

---

<sup>90</sup> *Roßnagel/Hentschel*, Verbringung radioaktiver Abfälle, 9.

<sup>91</sup> *Roßnagel/Hentschel*, Verbringung radioaktiver Abfälle, 9.

<sup>92</sup> *Roßnagel/Hentschel*, Verbringung radioaktiver Abfälle, 9.

Programme festlegt, legt unter lit. k fest, dass gegebenenfalls die mit einem Mitgliedsstaat oder einem Drittland geschlossenen Abkommen über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, einschließlich der Nutzung von Anlagen zur Endlagerung, Bestandteil dieser nationalen Programme sein müssen. Allerdings ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Begriffs „gegebenenfalls“, dass es sich dabei in keiner Weise um eine Pflicht, sondern lediglich um eine optionale Möglichkeit handelt.

Das bedeutet, dass auch die weiteren Vorschriften der Richtlinie 2011/70/EURATOM keine Vorgaben enthalten, welche die Möglichkeit der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente als gleichwertige Alternative neben der inländischen Endlagerung vorsehen.

### **3.4 Zwischenergebnis**

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der deutsche Gesetzgeber verpflichtet ist, die Richtlinie 2011/70/EURATOM bis zum 23.8.2013 in deutsches Recht umzusetzen. Im Rahmen dieser Umsetzung steht ihm jedoch wie dargelegt ein gewisser Umsetzungsspielraum zur Verfügung. Eine „Wort-für-Wort“-Umsetzung ist nicht erforderlich.<sup>93</sup> Die Richtlinie ist vielmehr hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich und überlässt dem inländischen Gesetzgeber dabei die Wahl der Form und Mittel gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV. Diesem Ziel kommt der deutsche Gesetzgeber mit dem Vorschlag für eine 14. Novelle des Atomgesetzes nach. Doch ergibt sich aus der Richtlinie 2011/70/EURATOM keine Verpflichtung für den deutschen Gesetzgeber für die Einfügung des geplanten § 3a AtG-E, welcher die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in andere Mitgliedstaaten oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung als gleichberechtigte Alternative neben die inländische Endlagerung stellt. So enthält zwar Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 2 der Richtlinie 2011/70/EURATOM die Möglichkeit der Verbringung radioaktiver

---

<sup>93</sup> Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rn. 382.

Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zweck der Entsorgung, doch legt der zweite Halbsatz den Mitgliedstaaten damit keine Pflicht auf. Vielmehr liegt der Schwerpunkt auf der Regelung des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 1 der Richtlinie, welcher den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegt, radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente, die in ihrem Hoheitsgebiet entstanden sind, entsprechend dem Verursacherprinzip auch in diesem zu entsorgen. Grund für diese Option war lediglich, dass es Mitgliedstaaten innerhalb der EU gibt, welche nicht über die geologischen Möglichkeiten für ein Endlager verfügen. Weiterhin ist die Menge an radioaktiven Abfällen insbesondere in einigen kleinen Mitgliedstaaten sehr begrenzt. Um in solchen Fällen einen Export zu ermöglichen sowie um bereits beschlossene Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten erfüllen zu können, wurde die Ausnahmeregel des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 2 in der Richtlinie vorgesehen. Auch steht Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Richtlinie 2011/70/EURATOM einem ausdrücklichen Verbot einer Endlagerung im Ausland oder in Mitgliedstaaten der EU nicht entgegen. Es handelt sich wie dargelegt lediglich um eine Option, nicht um eine Pflicht. Macht der deutsche Gesetzgeber von dieser Option keinen Gebrauch, widerspricht dies nicht den Zielen der Richtlinie. Es stünde somit nicht im Widerspruch zur Richtlinie 2011/70/EURATOM, würde der deutsche Gesetzgeber ausschließlich Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 1 umsetzen und somit ausschließlich die inländische Endlagerung ermöglichen.<sup>94</sup>

Eine Verpflichtung des deutschen Gesetzgebers zur Umsetzung der Richtlinie in Form des geplanten § 3a AtG-E liegt somit nicht vor. Auch ergeben sich aus der Richtlinie 2011/70/EURATOM keine Gründe, die gegen ein explizites Verbot der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in andere Mitgliedstaaten oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung sprechen.

---

<sup>94</sup> *Roßnagel/Hentschel, Verbringung radioaktiver Abfälle*, 9.

## 4 Auswirkungen des § 3a AtG-E auf die Ausfuhr radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente

In Kapitel 4. der vorliegenden Arbeit wurde festgestellt, dass sich aus der Richtlinie 2011/70/EURATOM keine Pflicht für den deutschen Gesetzgeber ergibt, die Möglichkeit zur Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung in deutsches Recht umzusetzen, da es sich lediglich um eine Ausnahmeregelung handelt. Nichtsdestotrotz ist es dem deutschen Gesetzgeber unbenommen, diese Regelung in deutsches Recht umzusetzen, zumal ihm bei der Umsetzung von Richtlinien ein Wertungsspielraum zukommt.<sup>95</sup> Der dieser Arbeit zugrunde liegende Gesetzesentwurf der deutschen Bundesregierung für eine 14. Novelle des Atomgesetzes geht aber über die Mindestbestimmungen der Richtlinie hinaus, indem die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU und Drittstaaten gleichberechtigt neben die inländische Verbringung gesetzt wird.

Aus diesem Grund ist nachfolgend der Frage nachzugehen, welche Auswirkungen der geplante § 3a AtG-E auf die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung hätte. Führt die Regelung tatsächlich, wie von der Bundesregierung dargelegt, zu einer Verschärfung der in Deutschland bestehenden Rechtslage bezüglich der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente?<sup>96</sup> Oder wird die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zum Zwecke der Endlagerung ins Ausland dadurch erst als zulässige Entsorgungsoption im Atomgesetz festgeschrieben?<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> *EuGH*, Rs. C-491/06, Slg. 2008, S. I-3339, Rn. 31; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 385; *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 26.

<sup>96</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 28.

<sup>97</sup> *DUH*, Stellungnahme zum Entwurf eines 14. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes, 1.

Um dieser Frage nachzugehen, ist deshalb in einem ersten Schritt die bestehende Rechtslage zu ermitteln. In einem zweiten Schritt werden daraufhin die sich aus der Einfügung des § 3a AtG-E im Rahmen der 14. Novelle des Atomgesetzes ergebenden Änderungen der bestehenden Rechtslage erörtert und nach einer Begründung für die geplante Einführung des § 3a AtG-E gesucht.

#### **4.1 Geltende Rechtslage zur Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zum Zweck der Endlagerung**

##### **4.1.1 Verbringung im Rahmen der Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen nach § 3 AtG**

Eine Möglichkeit zur Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung könnte sich aus § 3 AtG ergeben. Dieser legt in § 3 Abs. 1 AtG fest, dass für die Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen eine Genehmigung erforderlich ist. Gem. § 3 Abs. 3 AtG ist die Genehmigung zur Ausfuhr von Kernbrennstoffen zu erteilen, wenn die Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 Nr. 1 und 2 AtG erfüllt sind. So dürfen sich nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 AtG keine Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Ausführers ergeben. Weiterhin muss gem. § 3 Abs. 3 Nr. 2 AtG gewährleistet sein, dass die auszuführenden Kernbrennstoffe nicht in einer die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Kernenergie oder die innere oder äußere Sicherheit gefährdende Weise verwendet werden. Die Behörde kann dabei nur im Rahmen einer gebundenen Entscheidung handeln.<sup>98</sup> Das bedeutet, ihr steht kein Entscheidungsspielraum zu, sondern sie hat die Erlaubnis bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen zu erteilen.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Kirchberg/Herrmann, in: Quaas/Zuck, Prozesse in Verwaltungssachen, § 2, Rn. 150; Aschke, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, § 40, Rn. 72; BVerwG, Urteil vom 14.3.1984, BVerwGE 69, 90 (94).

<sup>99</sup> Detterbeck, Allg. VerwR, § 8, Rn. 305; Jarass, BImSchG, § 6, Rn. 43.

Ziel der Ein- und Ausfuhrregeln des § 3 AtG ist es, dass der Inhaber einer genehmigten Anlage nach § 7 AtG darauf vertrauen kann, dass ihm eine Genehmigung zur Einfuhr der für den Betrieb der Anlage erforderlichen Menge an Kernbrennstoffen nicht versagt wird, wenn er die Vorschriften des Gesetzes einhält.<sup>100</sup>

Damit die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente unter die Ausfuhrbestimmungen des § 3 Abs. 3 AtG fällt, müsste es sich bei den radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen allerdings um Kernbrennstoffe handeln. § 2 Abs. 1 AtG definiert Kernbrennstoffe als besonders spaltbare Stoffe in Form von Plutonium 239 und Plutonium 241, angereichertes Uran, jeder Stoff, der einen oder mehrere der genannten Stoffe enthält oder in Form von Stoffen, mit deren Hilfe in einer geeigneten Anlage eine sich selbst tragende Kettenreaktion aufrecht erhalten werden kann und die in einer Rechtsverordnung bestimmt werden. Da auch abgebrannte Brennelemente Plutonium 239 und Plutonium 241 enthalten, sind auch sie vom Begriff der Kernbrennstoffe umfasst.<sup>101</sup> Abgebrannte Brennelemente sind deshalb ein Gemisch aus Kernbrennstoffen und radioaktiven Abfällen, da einerseits nutzbares Material vorliegt, welches eine Verwertungsfähigkeit innehat und somit weiterhin als Kernbrennstoff einzuordnen ist. Andererseits liegen nicht weiter verwertbare Stoffe in Form radioaktiver Abfälle vor.<sup>102</sup> Aus diesem Grund werden abgebrannte Brennelemente als bestrahlte Kernbrennstoffe im Sinne des § 7 Abs. 1 Alt. 5 AtG definiert.<sup>103</sup>

Radioaktive Abfälle können vom Begriff der Kernbrennstoffe nicht umfasst sein. Das ergibt sich bereits aus der Definition des Begriffs der radioaktiven Abfälle. Radioaktive Abfälle sind radioaktive Reststoffe und aus- oder abgebaute Anlagenteile, deren schadlose Verwertung zum einen nach dem Stand von Wissenschaft und Technik nicht mög-

---

<sup>100</sup> Fischerhof, AtG, § 3, Rn. 1.

<sup>101</sup> Roßnagel/Gündling, Die Wiederaufarbeitung im Ausland, 44.

<sup>102</sup> Pelzer, NJW 1980, 1505 (1506).

<sup>103</sup> Luckow, Nukleare Brennstoffkreisläufe, 102.

lich, zum anderen wirtschaftlich nicht vertretbar ist oder mit den in § 1 Nr. 2 - 4 AtG bezeichneten Schutzpflichten unvereinbar ist.<sup>104</sup> Das bedeutet, dass es sich bei radioaktiven Abfällen nicht mehr um Kernbrennstoffe handelt. Die Bestimmungen über die Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen nach § 3 Abs. 1 AtG finden auf diese somit keine Anwendung.

Etwas anderes gilt für abgebrannte Brennelemente, da es sich bei diesen um Kernbrennstoffe handelt. Doch stellt sich die Frage, ob abgebrannte Brennelemente auch noch dann als Kernbrennstoffe bezeichnet werden können, wenn sie ihre Funktion als Brennstoff verloren haben. So zielt die Verbringung im vorliegenden Fall ja nicht darauf ab, dass die abgebrannten Brennelemente noch einmal in irgendeiner Weise genutzt werden, wie es bei der schadlosen Verwertung in Form der Wiederaufarbeitung der Fall ist.<sup>105</sup> Die Wiederaufarbeitung erfolgt in Anlagen zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe, in denen der bestrahlte Kernbrennstoff aufgeschlossen, von Spaltprodukten abgetrennt und zu neuen Brennelementen verarbeitet wird.<sup>106</sup> Allerdings ist die Abgabe von bestrahlten Kernbrennstoffen zur schadlosen Verwertung aus Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Energie gem. § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG seit dem 1.7.2005 in Deutschland unzulässig. Für denjenigen, der abgebrannte Brennelemente besitzt, haben diese somit keinerlei Funktion als Kernbrennstoff. Vielmehr liegt, angelehnt an den Begriff aus dem Kreislaufwirtschaftsrecht, ein Entledigungswille vor.<sup>107</sup> Der Wille zur Entledigung ist gem. § 3 Abs. 3 Nr. 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz<sup>108</sup> (KrWG) anzunehmen, wenn deren ursprüngliche Zweckbestimmung entfällt

---

<sup>104</sup> *Wagner*, DVBl. 1983, 574 (575); *Luckow*, Nukleare Brennstoffkreisläufe, 105; *Pelzer*, NJW 1980, 1505 (1505); *Haedrich*, AtG, § 9a, Rn. 12.

<sup>105</sup> *Roßnagel/Gündling*, Die Wiederaufarbeitung im Ausland, 44.

<sup>106</sup> *Ronellenfitsch*, Atomrechtl. Genehmigungsverfahren, 167.

<sup>107</sup> Zum Entledigungswillen: *Wolf*, in: *Giesberts/Reinhardt*, BeckOK Umweltrecht, KrWG, § 3, Rn. 14.

<sup>108</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen vom 27.02.2012, BGBl. I S. 212.

oder aufgegeben wird, ohne dass ein neuer Verwendungszweck unmittelbar an deren Stelle tritt.

Dieses ist bei abgebrannten Brennelementen der Fall. Konnten sie früher im Rahmen der Wiederaufarbeitung weiterverwendet und deshalb als hochwertige wiederaufarbeitbare Ressource angesehen werden<sup>109</sup>, so haben sie nach dem Verbot der Wiederaufarbeitung seit dem 1.7.2005 keinen weiteren Verwendungszweck mehr inne.<sup>110</sup> Sie bedürfen deshalb der direkten Endlagerung gem. § 9a Abs. 1 AtG.<sup>111</sup> Aus diesem Grund kann es sich bei abgebrannten Brennelementen nicht mehr um bestrahlte Kernbrennstoffe handeln, sondern ausschließlich um radioaktive Abfälle, welche in der Bundesrepublik Deutschland gem. § 9a Abs. 1 AtG im Rahmen der direkten Endlagerung geordnet beseitigt werden müssen.

Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung nicht von den Vorschriften zur Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen gem. § 3 Abs. 1 AtG umfasst sind. Eine Genehmigung zur Ausfuhr nach § 3 Abs. 3 AtG zum Zwecke der Endlagerung ist nicht möglich.

#### **4.1.2 Beseitigung radioaktiver Abfälle gem. § 9a AtG**

Die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder in Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung könnte sich weiterhin aus den Vorschriften zur Verwertung und Beseitigung radioaktiver Abfälle gem. § 9a AtG ergeben. So legt § 9a Abs.1 AtG fest, dass derjenige, der Anlagen in denen mit Kernbrennstoffen umgegangen wird, errichtet, betreibt, sonst innehat, wesentlich verändert, stilllegt oder beseitigt, dafür zu sorgen hat, dass anfallende radioaktive Reststoffe sowie ausgebaute oder abgebaute radioaktive Anlagenteile schadlos verwertet oder als radioaktive Abfälle

---

<sup>109</sup> RL 2011/70/EURATOM, Erwägungsgrund 20, ABl. L 199, 50.

<sup>110</sup> Koenig/Müller, EuZW 2007, 139.

<sup>111</sup> Koenig/Müller, EuZW 2007, 139.

geordnet beseitigt werden. Da die Verwertung für bestrahlte Kernbrennstoffe aus Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität gem. § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG seit dem 1.7.2005 unzulässig ist, besteht für die Betreiber von Kernkraftwerken die Pflicht zur geordneten Beseitigung, sprich zur direkten Endlagerung der radioaktiven Abfälle. Bis zur direkten Endlagerung haben die Betreiber gem. § 9a Abs. 1b Satz 1 AtG zur geordneten Beseitigung den Nachweis zu erbringen, dass der Verbleib der radioaktiven Abfälle in Zwischenlagern bis zur Ablieferung an eine Anlage zur Endlagerung gewährleistet ist.<sup>112</sup>

#### 4.1.2.1 Abgabepflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG

Nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG hat derjenige, der radioaktive Abfälle besitzt, diese an eine Anlage nach § 9a Abs. 3 AtG abzugeben. Dies gilt gem. § 9a Abs. 2 Satz 2 AtG nicht, soweit abweichendes nach § 9a Abs. 2 Satz 3 AtG oder durch eine auf Grund dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnung bestimmt oder auf Grund dieses Gesetzes oder einer solchen Rechtsverordnung angeordnet oder genehmigt worden ist. Radioaktive Abfälle, die nach Maßgabe des § 9a Abs. 2 Satz 2 AtG nicht an Anlagen nach § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG abzuliefern sind, gelten aufgrund ihrer geringfügigen radioaktiven Aktivität gem. § 2 Abs. 2 AtG nicht als radioaktive Stoffe im Sinne des AtG.<sup>113</sup> Bei ihnen handelt es sich in der Regel um Abfälle im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG, nach welchem auch ihre Beseitigung stattzufinden hat.<sup>114</sup>

Gem. § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG handelt es sich bei den anerkannten inländischen Einrichtungen um Landessammelstellen der Bundesländer für die Zwischenlagerung der auf ihrem Gebiet angefallenen radioaktiven Abfälle sowie um Anlagen des Bundes, welche der Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle dienen.

---

<sup>112</sup> BT-Drs. 14/6890, 22.

<sup>113</sup> *Fischerhof*, AtG § 9a, Rn. 8; *Hofmann*, Rechtsfr. der atomaren Entsorgung, 114.

<sup>114</sup> *Fischerhof*, AtG § 9a, Rn. 8; *Hofmann*, Rechtsfr. der atomaren Entsorgung, 114.

<sup>115</sup> *Hofmann*, Rechtsfr. der atomaren Entsorgung, 108.

Das bedeutet, dass grundsätzlich alle radioaktiven Abfälle oder abgebrannten Brennelemente gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG an eine staatliche Einrichtung abgegeben werden müssen, wenn nicht durch eine Rechtsverordnung etwas anderes geregelt ist.<sup>115</sup> Die Verantwortlichkeit für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland liegt somit beim Bund.

Ziel dieser Regelung, welche im Rahmen des 4. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes<sup>116</sup> in das Atomgesetz eingefügt wurde, war die Sicherstellung oder Endlagerung radioaktiver Abfälle in staatlichen Einrichtungen.<sup>117</sup> Begründet wurde dies im Hinblick auf radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente mit der Langlebigkeit der radioaktiven Strahlung dieser Abfälle, welche deshalb eines dauerhaften Abschlusses gegenüber der Biosphäre bedürfen.<sup>118</sup> Auch muss einer unkontrollierbaren Streuung dieser Abfälle entgegengewirkt werden.<sup>119</sup> Private Endlager sind aus diesem Grund nicht zulässig.<sup>120</sup> Die Sicherstellung radioaktiver Abfälle kann nach zutreffender Ansicht der damaligen Bundesregierung ausschließlich durch die Abgabe an eine Landessammelstelle oder ein Bundesendlager und einer anschließenden Endlagerung der radioaktiven Abfälle durch den Bund gewährleistet werden.<sup>121</sup> Der Bund ist somit verpflichtet, Endlagerkapazitäten in benötigter Menge und entsprechendem Ausmaß zur Verfügung zu stellen.<sup>122</sup> Da sich die Hoheitsrechte des Bundes auf das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland beschränken, sind die Errichtung und der Betrieb eines Endlagers auch nur auf diesem möglich.<sup>123</sup>

---

<sup>115</sup> Hofmann, Rechtsfr. der atomaren Entsorgung, 108.

<sup>116</sup> Viertes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31.10.1976, BGBl. I, S 3053.

<sup>117</sup> BT-Drs. 7/4794, 8.

<sup>118</sup> BT-Drs. 7/4794, 8.

<sup>119</sup> BT-Drs. 7/4794, 8.

<sup>120</sup> Wagner, DVBl. 1983, 574 (576); Haedrich, AtG, § 9a, Rn. 40.

<sup>121</sup> BT-Drs. 7/4794, 8.

<sup>122</sup> Kuhbier/Prall, ZUR 2009, 358 (360).

<sup>123</sup> Roßnagel/Hentschel, Verbringung radioaktiver Abfälle, 10.

Welche radioaktiven Abfälle von der Ablieferungspflicht gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG umfasst sind, hat der Gesetzgeber gem. § 12 Abs. 1 Nr. 8 AtG in den §§ 76 ff. der Strahlenschutzverordnung<sup>124</sup> (StrlSchV) bestimmt. Diese werden nachfolgend dargelegt.

#### **4.1.2.2 Pflicht zur Ablieferung an ein Bundesendlager oder eine Landessammelstelle nach § 76 StrlSchV**

Gem. § 76 Abs. 1 StrlSchV sind radioaktive Abfälle an eine Anlage des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle abzuliefern, wenn sie in einer der sich aus dem Katalog der in § 76 Abs. 1 Nr. 1 - 5 StrlSchV erfassten Tätigkeiten entstanden sind.

Abgegeben werden müssen deshalb gem. § 76 Abs. 1 Nr. 1 StrlSchV radioaktive Abfälle, die bei der staatlichen Verwahrung von Kernbrennstoffen nach § 5 AtG entstanden sind. Gem. § 5 Abs. 3 Satz 1 AtG handelt es sich dabei um Kernbrennstoffe, die von jemandem, der diese Kernbrennstoffe in unmittelbarem Besitz hatte, in staatliche Verwahrung gegeben wurden, da derjenige nicht zum unmittelbaren Besitz berechtigt war.<sup>125</sup>

Weiterhin sind gem. § 76 Abs. 1 Nr. 2 StrlSchV radioaktive Abfälle abzugeben, die im Rahmen der Aufbewahrung nach § 6 AtG entstanden sind. Eine Aufbewahrung kann in Frage kommen, wenn Kernbrennstoffe an besonderer Stelle von einem Erzeuger oder Verwender auf Vorrat oder Abruf gelagert werden.<sup>126</sup> Das ist insbesondere in der Nähe eines Kernreaktors der Fall. Häufig kommt dies auch im Rahmen der Zwischenlagerung abgebrannter Brennelemente oder sonstiger radioaktiver Abfälle aus dem Betrieb von Kernkraftwerken vor.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Verordnung über den Schutz von Schäden durch ionisierende Strahlen vom 20.07.2001, BGBl. I, S 1714, ber. BGBl. I, S. 1459, zuletzt geä. durch Ges. vom 24.02.2012, BGBl. I S. 212, 249.

<sup>125</sup> Fischerhof, AtG, § 5, Rn. 1.

<sup>126</sup> Fischerhof, AtG, § 6, Rn. 1.

<sup>127</sup> Fischerhof, AtG, § 6, Rn. 1.

Nach § 76 Abs. 1 Nr. 3 StrlSchV sind sämtliche radioaktiven Abfälle an ein Bundesendlager abzugeben, die in den nach § 7 AtG genehmigungsbedürftigen Anlagen entstanden sind. Dabei handelt es sich gem. § 7 Abs. 1 AtG um sämtliche ortsfeste Anlagen zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe. Welche Anlagen von § 7 AtG umfasst sind, kann aus einer nicht abschließenden und nicht verbindlichen Auflistung des Regierungsentwurfs für ein Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren<sup>128</sup> vom 17.12.1958 entnommen werden. So gehören zu den Anlagen im Sinne des § 7 AtG a. F. chemische Fabriken, in denen Uran und Uranverbindungen so rein dargestellt werden, dass mit ihnen in Reaktorbetrieben Kernkettenreaktionen aufrechterhalten werden können.<sup>129</sup> Weiterhin gehören dazu Isotopentrennanlagen, in denen das Uran-Isotop 235 im Isotopengemisch des natürlichen Urans angereichert wird.<sup>130</sup> Zu den Anlagen im Sinne von § 7 AtG gehören auch Kernreaktoren, in denen Kernbrennstoffe gespalten werden oder Plutonium 239 oder Uran 233 erzeugt wird.<sup>131</sup> Außerdem sind chemische Fabriken, in denen die in einem Reaktor der Bestrahlung ausgesetzten Kernbrennstoffe aufgearbeitet werden, vom Anlagenbegriff des § 7 Abs. 1 AtG erfasst.<sup>132</sup> Darüber hinaus sind auch Anlagen zur Herstellung von Brennelementen vom Anlagenbegriff des § 7 Abs. 1 AtG und somit von der Abgabepflicht an ein Bundesendlager nach § 76 Abs. 1 Nr. 3 StrlSchV umfasst.<sup>133</sup> Das bedeutet vor allem, dass sämtliche radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente, die in Kernkraftwerken anfallen, an ein Bundesendlager abzugeben sind und so von der Verbringung in einen Mitgliedsstaat der EU oder in ein Drittland zum Zwecke der Endlagerung ausgeschlossen sind. Dies gilt auch für radioaktive Abfälle, die im Rah-

---

<sup>128</sup> BT-Drs. 3/759.

<sup>129</sup> BT-Drs. 3/759, 22.

<sup>130</sup> BT-Drs. 3/759, 22.

<sup>131</sup> BT-Drs. 3/759, 22-23.

<sup>132</sup> BT-Drs. 3/759, 23.

<sup>133</sup> BT-Drs. 7/3125, 3; *Fischerhof*, AtG, § 7, Rn. 3.

men des sicheren Einschlusses bzw. des Abbaus und Rückbaus von Kernkraftwerken anfallen.<sup>134</sup>

Außerdem sind gem. § 76 Abs. 1 Nr. 4 StrlSchV radioaktive Abfälle, die bei einer Tätigkeit nach § 9 AtG anfallen, an ein Bundesendlager abzugeben. Bei § 9 AtG handelt es sich um einen Auffangtatbestand für jede Verwendung von Kernbrennstoffen, die nicht unter andere Genehmigungstatbestände des AtG fallen.<sup>135</sup> Dies sind vor allem Kernanlagen zu Forschungszwecken oder Forschungseinrichtungen, die keiner Genehmigung nach § 7 Abs. 1 AtG bedürfen.<sup>136</sup>

Von der Abgabepflicht an ein Bundesendlager sind nach § 76 Abs. 1 Nr. 5 StrlSchV letztlich sämtliche radioaktiven Abfälle umfasst, welche bei Tätigkeiten entstanden sind, die nur aufgrund von § 2 Abs. 3 AtG nicht dem Anwendungsbereich des § 9 AtG unterfallen. Dabei handelt es sich um Stoffe, in denen der Anteil der Isotope Uran 233, Uran 235, Plutonium 239 und Plutonium 241 von insgesamt 15 Gramm pro 100 Kilogramm nicht überschritten wird, da es sich bei diesen Stoffen lediglich um sonstige radioaktive Stoffe handelt.<sup>137</sup> Jedoch sind auch sie damit komplett von der Abgabepflicht umfasst.

Gem. § 76 Abs. 2 StrlSchV sind darüber hinaus auch radioaktive Abfälle aus einem genehmigungsbedürftigen Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen nach § 7 Abs. 1 StrlSchV an ein Endlager des Bundes abzugeben, wenn sie im Rahmen einer der in § 76 Abs. 1 Nr. 1 - 5 StrlSchV genannten Tätigkeiten angefallen sind.

Weiterhin besteht die Pflicht, bestimmte radioaktive Abfälle an eine Landessammelstelle abzuliefern. Um welche es sich dabei handelt, legt § 76 Abs. 4 Nr. 1 und 2 StrlSchV verbindlich fest. Gem. § 76 Abs. 4 Nr. 1 StrSchV sind radioaktive Abfälle aus einem genehmigungsbedürftigen Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen nach § 7 Abs. 1

---

<sup>134</sup> *Kurz*, Stilllegung und Beseitigung, 178.

<sup>135</sup> *Haedrich*, AtG, § 9, Rn. 1.

<sup>136</sup> *Haedrich*, AtG, § 9, Rn. 1; *Junker*, in: *Danner/Theobald*, Energierecht, § 9 AtG, Rn. 5.

<sup>137</sup> *Junker*, in: *Danner/Theobald*, Energierecht, § 2 AtG, Rn. 12.

StrlSchV an einer Landessammelstelle abzugeben, wenn sie nicht bereits nach § 76 Abs. 2 StrlSchV an ein Endlager des Bundes abgegeben wurden. Weiterhin sind gem. § 76 Abs. 4 Nr. 2 StrlSchV radioaktive Abfälle aus einem genehmigungsbedürftigen Betrieb von Anlagen zur Erzeugung ionisierender Strahlen an einer Landessammelstelle abzugeben.

Die in einer Landessammelstelle angenommenen und gesammelten radioaktiven Abfälle sind gem. § 76 Abs. 6 StrlSchV grundsätzlich an eine Anlage des Bundes zur Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle weiterzuleiten.

#### **4.1.2.3 Ausnahmen von der Ablieferungspflicht nach § 77 StrlSchV**

Unter welchen Voraussetzungen von der Ablieferungspflicht nach § 76 StrlSchV abgewichen werden kann, ist in § 77 StrlSchV dargelegt. Die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung Ausnahmen von der grundsätzlichen Ablieferungspflicht zu machen, ergibt sich aus § 9a Abs. 2 Satz 2 AtG i. V. m. § 12 Abs. 1 Nr. 8 AtG.<sup>138</sup> Die Ablieferungspflicht aus § 76 StrlSchV bezieht sich gem. § 77 Satz 1 StrlSchV nicht auf radioaktive Abfälle, soweit deren anderweitige Beseitigung oder Abgabe im Einzelfall oder für einzelne Abfallarten im Einvernehmen mit der für den Empfänger der radioaktiven Abfälle zuständigen Behörde angeordnet oder genehmigt worden ist. Eine Ausnahme von der Ablieferungspflicht ergibt sich aus der Freigaberegulation nach § 29 StrlSchV.<sup>139</sup> So dürfen gem. § 29 Abs. 1 StrlSchV radioaktive Stoffe sowie bewegliche Gegenstände, Gebäude, Bodenflächen, Anlagen oder Anlagenteile, die aktiviert oder kontaminiert sind, als nicht radioaktive Stoffe verwendet, verwertet, beseitigt, innegehabt oder weitergegeben werden, wenn die zuständige Behörde die Freigabe erteilt hat und die in § 29 Abs. 3 StrlSchV festgelegten Anforderungen festgestellt worden sind. Die zuständige Behörde erteilt die Freigabe gem. § 29 Abs. 2 StrlSchV auf Antrag, wenn für Einzelpersonen der Bevölkerung

---

<sup>138</sup> *Kramer/Zerlett*, StrlSchV, § 83, Rn. 2.

<sup>139</sup> *BMU*, Begründung zur Novelle StrlSchV 2001, 75.

nur eine effektive Dosis im Bereich von 10 Mikrosievert im Kalenderjahr auftreten kann, da eine solche Dosis für den Menschen unschädlich ist. Von einer Unterschreitung dieser Dosis kann von Seiten der zuständigen Behörde ausgegangen werden, wenn die Freigrenzen und Freigabewerte der Anlage III der StrlSchV eingehalten werden. Freigegebene Stoffe sind keine radioaktiven Abfälle nach § 9a Abs. 1 Satz 1 AtG, da sie durch die Freigabe ihre rechtliche Qualifizierung als radioaktiv verlieren.<sup>140</sup> Sie fallen auch nicht mehr unter das Überwachungssystem des Atomgesetzes, sondern unterliegen den jeweils einschlägigen Regelungssystemen.<sup>141</sup>

#### 4.1.2.4 Zwischenergebnis

Aus der Ablieferungspflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG ergibt sich, dass sämtliche radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente, die in § 76 StrlSchV festgelegt sind, an eine staatliche Einrichtung nach § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG abzugeben sind. Vorgaben bezüglich der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ergeben sich daraus insofern, als dass die in § 76 StrlSchV festgelegten Stoffe nicht zur Endlagerung ins Ausland verbracht werden dürfen. Radioaktive Abfälle, die gem. § 77 StrlSchV nicht von der Ablieferungspflicht umfasst sind, haben ihre rechtliche Qualifizierung als radioaktiver Abfall verloren und unterliegen den jeweils einschlägigen Regelungssystemen. Die Ablieferungspflicht aus § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG schränkt somit den Anwendungsbereich für eine mögliche Verbringung von radioaktiven Abfällen auf die Stoffe ein, die nicht von der Ablieferungspflicht nach § 76 StrlSchV umfasst sind und auch nicht nach § 77 StrlSchV aus dem Überwachungssystem des Atomgesetzes herausfallen.

---

<sup>140</sup> *BMU*, Begründung zur Novelle StrlSchV 2001, 36.

<sup>141</sup> *BMU*, Begründung zur Novelle StrlSchV 2001, 36.

### 4.1.3 Verbringung ins Ausland durch die atomrechtliche Verbringungsverordnung

Wie dargelegt, gilt gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG die grundsätzliche Pflicht zur Abgabe von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen an staatliche Einrichtungen.<sup>142</sup> Allerdings enthält die im Rahmen ihrer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage nach den §§ 10 Satz 2 und 11 Abs. 1 Nr. 6 AtG erlassene Atomrechtliche Verbringungsverordnung<sup>143</sup> (AtAV) Regelungen bezüglich der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten. Die Verordnung dient der Umsetzung der Richtlinie 2006/117/EURATOM des Rates vom 20.11.2006 über die Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente.<sup>144</sup>

Die atomrechtliche Verbringungsverordnung könnte für die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder in Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung einschlägig sein. Dafür müsste die Verbringung zur Endlagerung vom Anwendungsbereich der AtAV umfasst sein.

#### 4.1.3.1 Anwendungsbereich gem. § 1 AtAV

Gem. § 1 Abs. 1 AtAV gilt die Verordnung für die Überwachung und Kontrolle grenzüberschreitender Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente. Dabei enthält die Verordnung keine Festlegung bezüglich des Verbringungszwecks.<sup>145</sup> Allerdings enthält § 1 Abs. 2 AtAV Ausnahmen für bestimmte radioaktive Stoffe, welche nicht von den Vorgaben der Rechtsverordnung umfasst sind. Relevant für die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennele-

---

<sup>142</sup> Rabben, Rechtsprobleme der atomaren Entsorgung, 54.

<sup>143</sup> Verordnung über die Verbringung radioaktiver Abfälle oder abgebrannter Brennelemente vom 30.04.2009, BGBl. I, S. 1000.

<sup>144</sup> Richtlinie 2006/117/EURATOM des Rates vom 20. November 2006 über die Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente, ABl. L 337, 21.

<sup>145</sup> Roßnagel/Hentschel, Verbringung radioaktiver Abfälle, 11.

mente ins Ausland zum Zweck der Endlagerung ist insbesondere die Ausnahme nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 AtAV. So gelten die Vorgaben der Verordnung gem. § 1 Abs. 2 Nr. 1 AtAV nicht für umschlossene Strahlenquellen, mit denen nicht mehr umgegangen wird oder umgegangen werden soll, und die an den Lieferanten oder Hersteller von Strahlenquellen zurückgegeben oder an eine anerkannte Einrichtung im Inland nach § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG abgegeben werden. Nach § 3 Nr. 3 AtAV ist eine umschlossene Strahlenquelle ein umschlossener radioaktiver Stoff im Sinne von § 3 Abs. 2 Nr. 29 der StrlSchV. Diese definiert am angegebenen Ort umschlossene radioaktive Stoffe als Stoffe, die ständig von einer allseitig dichten, festen, inaktiven Hülle umschlossen oder in festen inaktiven Stoffen ständig so eingebettet sind, dass bei üblicher betriebsmäßiger Beanspruchung ein Austritt von Strahlung mit Sicherheit verhindert wird. Bei umschlossenen Strahlenquellen handelt es sich in der Regel um Geräte für die Medizin oder Forschung, welche für eine gewisse Zeit einer Einrichtung zur Nutzung überlassen wird und daraufhin vom Hersteller zurückgenommen wird, um das Gerät zu überarbeiten oder es an eine andere Einrichtung zu vermieten. Es handelt sich somit nicht um radioaktive Abfälle. Diese umschlossenen Strahlenquellen sollen nach Ansicht des Gesetzgebers gem. § 69a StrlSchV ausschließlich an den Hersteller zurückgegeben werden. Eine Verbringung umschlossener Strahlenquellen nach der AtAV ist nicht möglich.

Da radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente jedoch wie dargestellt nicht den umschlossenen Strahlenquellen zuzuordnen sind, richtet sich die Verbringung dieser in Mitgliedstaaten der EU und ins Ausland zum Zweck der Endlagerung nach den Voraussetzungen der AtAV. Diese sind deshalb nachfolgend darzustellen.

#### **4.1.3.2 Voraussetzungen für die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente nach der AtAV**

Damit radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente zum Zwecke der Endlagerung ins Ausland verbracht werden dürfen, sind zum

einen die Verbringungsverbote gem. § 5 Abs. 1 AtAV einzuhalten. Darüber hinaus müssen die Genehmigungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 2 AtAV erfüllt sein.

Gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AtAV ist eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente an einen Bestimmungsort südlich des 60. Grades südlicher Breite, also in die antarktische Region, unzulässig. Unzulässig ist gem. § 5 Abs. 1 Nr. 2 AtAV auch die Verbringung in ein Drittland, welches Vertragsstaat des Partnerschaftsabkommens<sup>146</sup> vom 23.7.2000 zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anderseits ist.

Weiterhin bedarf die Verbringung radioaktiver Abfälle oder abgebrannter Brennelemente aus dem Inland in einen Mitgliedsstaat oder in einen Drittstaat gem. § 5 Abs. 2 Nr. 1 AtAV der Genehmigung. Zuständige Genehmigungsbehörde ist gem. § 5 Abs. 2 Satz 3 AtAV das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle im Benehmen mit der Landesbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich der Ausgangs- oder Bestimmungsort liegt. Gem. § 4 Abs. 1 AtAV ist für das Genehmigungsverfahren zur Verbringung radioaktiver Abfälle oder abgebrannter Brennelemente der einheitliche Begleitschein aus der Anlage zur AtAV zu verwenden.

Nach § 5 Abs. 3 AtAV darf eine Genehmigung unbeschadet der Voraussetzungen der §§ 8 - 11 AtAV nicht erteilt werden, wenn die ergänzenden Genehmigungsvoraussetzungen des § 3 Abs. 2 und 3 AtG, das heißt die Voraussetzungen für die Genehmigung zur Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen oder des § 22 StrlSchV, sprich die Genehmigungsvoraussetzungen für die grenzüberschreitende Verbringung radioaktiver Stoffe, nicht erfüllt sind.

---

<sup>146</sup> Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Raum einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anderseits, unterzeichnet in Cotonou am 23.7.2000, ABl. L 317, 3.

Darüber hinaus sind die Genehmigungsvoraussetzungen des § 8 AtAV für die Verbringung in einen Mitgliedsstaat der EU bzw. die Genehmigungsvoraussetzungen des § 9 AtAV für die Verbringung in einen Drittstaat zu erfüllen. Diese werden nachfolgend dargelegt.

#### **4.1.3.2.1 Genehmigungsvoraussetzungen für die Verbringung in einen EU-Mitgliedsstaat oder in Drittstaaten**

Damit die Genehmigung für die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in einen Mitgliedsstaat der EU nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 lit. a AtAV erteilt werden kann, müssen die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 1 - 4 AtAV erfüllt sein. Auch hier handelt es sich um eine gebundene Entscheidung.<sup>147</sup> Sind die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt, obliegt der Behörde kein Handlungsermessen, sondern sie hat die Genehmigung zu erteilen.<sup>148</sup>

So müssen nach Nr. 1 die zuständigen Behörden aller betroffenen Mitgliedstaaten unter Verwendung des einheitlichen Begleitscheins mitgeteilt haben, dass sie der beantragten Verbringung zustimmen, oder nicht innerhalb von zwei Monaten nach Übermittlung der Empfangsbestätigung oder innerhalb der verlangten Zusatzfrist von höchstens einem Monat dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle mitgeteilt haben, dass sie die Zustimmung verweigern.

Weiterhin ist nach Nr. 2 die Genehmigung zu erteilen, wenn die Auflagen, unter denen die zuständigen Behörden des Bestimmungslandes und der Durchfuhrländer zugestimmt haben, eingehalten werden können.

Nach Nr. 3 ist außerdem sicherzustellen, dass die radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente vom Versender zurückgenommen werden oder anderweitig sicher verbleiben, wenn die Verbringung nicht zu Ende geführt werden kann oder die Bedingungen für die

---

<sup>147</sup> BR-Drs. 911/97, 20.

<sup>148</sup> *Detterbeck*, Allg. VerwR., § 8, Rn, 305; *Jarass*, BImSchG, § 6, Rn. 43.

Verbringung nach den Bestimmungen der AtAV nicht erfüllt werden können.

Die für die vorliegende Prüfung wichtigste Voraussetzung ergibt sich jedoch aus § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV. So darf die Verbringung nicht gegen eine im Geltungsbereich dieser Verordnung geltende Rechtsvorschrift verstoßen. Es darf insbesondere nicht gegen § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG, also das Verbot der Wiederaufarbeitung von abgebrannten Brennelementen aus Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, verstoßen werden. Solche bestrahlten Brennstoffe – in der Terminologie der Verordnung „abgebrannte Brennelemente“ – sind nach § 9a Abs. 2 Satz 3 AtG bis zu deren Ablieferung an ein Endlager des Bundes nach § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG standortnah zwischenzulagern.<sup>149</sup> Eine grenzüberschreitende Verbringung würde damit gegen innerstaatliche Rechtsvorschriften verstoßen und wäre nicht genehmigungsfähig.<sup>150</sup> Das bedeutet, dass die Verbringung abgebrannter Brennelemente aus Kernkraftwerken in Mitgliedstaaten der EU zum Zweck der Endlagerung nicht möglich ist, da diese gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 und 3 AtG an ein Endlager des Bundes abzugeben und vorher standortnah zwischenzulagern sind.

Zum anderen darf gem. § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV nicht gegen § 9a Abs. 2 Satz 1 und 3 AtG verstoßen werden. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG legt fest, dass derjenige, der radioaktive Abfälle besitzt, diese an eine Anlage nach § 9a Abs. 3 AtG, also an eine staatliche Einrichtung, abzuliefern hat. Das bedeutet, dass sämtliche radioaktiven Abfälle, die der Abgabepflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG unterliegen, nicht in Mitgliedstaaten der EU zum Zwecke der Endlagerung verbracht werden dürfen. Welche radioaktiven Abfälle von der Ablieferungspflicht gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG an eine Bundesendlager oder eine Landessammelstelle umfasst sind, wurde bereits in Kapitel D. I. 2. b) ausführlich dargelegt.

---

<sup>149</sup> BR-Drs. 48/09, 53.

<sup>150</sup> BR-Drs. 48/09, 53.

Eine Genehmigung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 lit. b AtAV zur Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in ein Drittland darf nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Nr. 1 - 4 AtAV erfüllt sind. So muss nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 AtAV das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle auf Grund der Auskunft der zuständigen Behörde des Drittlandes zu der Überzeugung gelangt sein, dass der Empfänger oder das Drittland die sichere Entsorgung radioaktiver Abfälle oder abgebrannter Brennelemente gewährleistet, wobei die von den anderen Mitgliedstaaten übermittelten Informationen darüber zu berücksichtigen sind. Weiterhin müssen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 2 AtAV bezüglich der Durchfuhrmitgliedstaaten die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 AtAV erfüllt sein. Zudem muss nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 AtAV überhaupt ein Bedürfnis für die Verbringung in das Drittland bestehen. Darüber hinaus sind gem. § 9 Abs. 1 Nr. 4 die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 3 und 4 AtAV zu erfüllen. Das bedeutet, wie bereits in Kapitel D. I. 3. b) aa) dargelegt, dass nicht gegen das Verbot der Wiederaufarbeitung nach § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG sowie gegen die Abgabepflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG verstoßen werden darf. So ist eine Verbringung der von der Abgabepflicht umfassten radioaktiven Abfälle nach § 76 StrlSchV in Drittstaaten zum Zwecke der Endlagerung nicht zulässig.

Weiterhin ist zu beachten, dass es sich bei der Genehmigung nach § 9 Abs. 1 AtAV um eine Ermessensentscheidung handelt. Die zuständige Behörde prüft, wenn die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind<sup>151</sup>, im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens, welche Entscheidung zweckmäßig ist.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> *Detterbeck*, Allg. VerwR., § 8, Rn. 327; *Kirchberg/Hermann*, in: *Quaas/Zuck*, Prozesse in Verwaltungssachen, § 2, Rn 153.

<sup>152</sup> *Detterbeck*, Allg. VerwR., § 8, Rn. 325; *Kirchberg/Hermann*, in: *Quaas/Zuck*, Prozesse in Verwaltungssachen, § 2, Rn. 154.

#### **4.1.3.2.2 Von der Verbringungsmöglichkeit erfasste radioaktive Abfälle**

Schlussendlich stellt sich die Frage, welche radioaktiven Abfälle die Genehmigungsvoraussetzungen der §§ 8 oder 9 AtAV erfüllen und ins Ausland verbracht werden dürfen. Diese Frage stellt sich insofern, da radioaktive Abfälle, die von der Ablieferungspflicht nach § 76 StrlSchV umfasst und gem. § 9a Abs. 2 AtG an ein Endlager des Bundes oder eine Landessammelstelle abzugeben sind, nicht zur Endlagerung in das Ausland verbracht werden dürfen. Das gleiche gilt gem. § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG für abgebrannte Brennelemente aus Kernkraftwerken. Somit beschränkt sich eine Verbringungsgenehmigung auf solche radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente, die nicht unter die genannten Tatbestände fallen. Nur diese erfüllen die Genehmigungsvoraussetzungen der §§ 8 oder 9 AtAV. Welche dies sind, wird nachfolgend dargelegt.

So stellt § 9a Abs. 1 Satz 1 AtG fest, dass jeder, der Anlagen, in denen mit Kernbrennstoffen umgegangen wird, errichtet, betreibt, sonst innehat, wesentlich verändert, stilllegt oder beseitigt, außerhalb solcher Anlagen mit radioaktiven Stoffen umgeht oder Anlagen zur Erzeugung ionisierender Strahlen betreibt, dafür zu sorgen hat, dass anfallende radioaktive Reststoffe sowie ausgebaute oder abgebaute radioaktive Anlagenteile ... schadlos verwertet oder als radioaktive Abfälle geordnet beseitigt werden. § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG schließt die Verwertung durch Wiederaufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe aus Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität jedoch aus. Dieses gilt allerdings nicht für alle anderen radioaktiven Reststoffe und aus- und abgebauten Anlagenteile. Radioaktive Reststoffe sind insbesondere radioaktive Stoffe, die in Forschung, Pharmazie, Medizin und Industrie genutzt werden.<sup>153</sup> Bei ihnen handelt es sich um radioaktive Stoffe, die, ohne Kernbrennstoffe zu sein, ionisierende Strahlen spontan aussenden und zum Beispiel in

---

<sup>153</sup> Rabben, Rechtsprobleme der atomaren Entsorgung, 80.

der Medizin zu Zwecken der Diagnose und Therapie genutzt werden.<sup>154</sup> Für viele dieser Stoffe ist die schadlose Verwertung durch Umarbeitung möglich und auch wirtschaftlich vertretbar.<sup>155</sup> Sollen also sonstige radioaktive Reststoffe und aus- und abgebaute radioaktive Anlagenteile nicht als radioaktiver Abfall beseitigt werden, sondern schadlos verwertet werden, unterfallen diese nicht der Abgabepflicht des § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG.<sup>156</sup> Eine Verbringung würde unter diesen Umständen auch nicht unter das Verbot der §§ 8 Abs. 1 Nr. 4 und 9 Abs. 1 Nr. 4 AtAV fallen.<sup>157</sup>

Sind auch die weiteren Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt, ist eine Genehmigung zur Verbringung in einen Mitgliedstaat nach § 8 Abs. 1 AtAV zu erteilen oder darf gem. § 9 Abs. 1 AtAV zur Verbringung in einen Drittstaat erteilt werden.

Allerdings ist dabei zu beachten, dass die dargestellten Formen der Verbringung eine Verbringung zur Abfallbehandlung und keine Endlagerung der verbrachten Stoffe darstellen. Als Abfallbehandlung kann beispielsweise die Konditionierung von radioaktiven Abfällen vor der Endlagerung in Frage kommen. Unter Konditionierung ist die Überführung des Abfalls in eine endlagerungsfähige Form zu verstehen.<sup>158</sup> Diese Konditionierung erfolgt in vielen Fällen im Ausland. Dabei wird der radioaktive Abfall ins Ausland verbracht, wo er entsprechend bearbeitet wird. Im Anschluss an diesen Prozess erfolgt die Rückführung in die Bundesrepublik Deutschland, wo die radioaktiven Abfälle bis zur Endlagerung in einem Endlager des Bundes nach § 9a Abs. 3 AtG entsprechend zwischengelagert werden. Dass solche Lieferungen radioaktiver Abfälle aus deutschen Anlagen ins Ausland zum Zwecke der Konditionierung und anschließender Rückführung des behandelten Materials gängige Praxis ist, ergibt sich auch aus der

---

<sup>154</sup> Rabben, Rechtsprobleme der atomaren Entsorgung, 80.

<sup>155</sup> Rabben, Rechtsprobleme der atomaren Entsorgung, 80.

<sup>156</sup> Roßnagel/Hentschel, Verbringung radioaktiver Abfälle, 12.

<sup>157</sup> Roßnagel/Hentschel, Verbringung radioaktiver Abfälle, 12.

<sup>158</sup> Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin, Energierecht I, Rn. 1088.

Antwort der deutschen Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag.<sup>159</sup>

Das bedeutet jedoch schlussendlich, dass diese radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente zwar in das Ausland verbracht werden dürfen, allerdings dient diese Verbringung ausschließlich dem Zweck der Umarbeitung bzw. der Wiederaufarbeitung und stellt keine Verbringung zum Zwecke der Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland dar.

#### 4.1.4 Zwischenergebnis

Im Rahmen der derzeitigen Rechtslage ist eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zwecke der Endlagerung nicht möglich. So scheidet eine Verbringung gem. § 3 AtG daran, dass radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente ihre Funktion als Brennstoff verloren haben. Weiterhin ist derjenige, der radioaktive Abfälle besitzt, gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG verpflichtet, diese an eine Anlage nach § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG abzugeben. Bei diesen Anlagen handelt es sich um Landessammelstellen für die Zwischenlagerung bzw. um Endlager des Bundes. Welche radioaktiven Abfälle von der Abgabepflicht umfasst sind, regelt sich nach § 76 der StrlSchV. Dieser legt in § 76 Abs. 1 StrlSchV fest, welche Abfälle an ein Endlager des Bundes und welche nach § 76 Abs. 4 StrlSchV an einer Landessammelstelle abzugeben sind. Von der Abgabepflicht umfasst sind dabei, wie dargelegt, letztlich alle zur Endlagerung vorgesehenen radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente, welche nicht nach § 29 Abs. 1 StrlSchV aus dem Regelungsrahmen des AtG freigegeben werden, da sie die Freigabewerte aus der Anlage III der StrlSchV unterschreiten.

Das gleiche ergibt sich aus den Vorgaben der AtAV. So erlaubt die AtAV zwar grundsätzlich eine Verbringung radioaktiver Abfälle, schränkt diese jedoch in § 5 Abs. 1 AtAV geographisch ein. Darüber

---

<sup>159</sup> BT-Drs. 17/7138, 1.

hinaus legt sie in § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV fest, dass eine Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen nur möglich ist, wenn diese nicht gegen die Pflicht zur Abgabe an ein Bundesendlager oder eine Landessammelstelle nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG verstößt. So ist die Verbringung radioaktiver Abfälle zur Wiederaufarbeitung möglich, solange es sich nicht um Brennelemente aus Kernkraftwerken handelt, für die eine Wiederaufarbeitung nach § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG seit dem 1.7.2005 verboten ist. Auch ist eine Verbringung zur Konditionierung bzw. zur Abfallbehandlung möglich. Allerdings nur, wenn die umgearbeiteten radioaktiven Abfälle im Anschluss in die Bundesrepublik zurückgeführt werden.

## **4.2 Rechtslage nach dem Regierungsentwurf für eine 14. Novelle des AtG**

Im vorgehenden Abschnitt der Arbeit wurde festgestellt, dass eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zwecke der Endlagerung nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich ist. Im Rahmen der 14. Novelle des AtG plant der deutsche Gesetzgeber jedoch die Einführung eines § 3a AtG-E. Dieser enthält Vorgaben für eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zum Zweck der Endlagerung im Ausland. Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, ob die geplante Einführung des § 3a AtG-E tatsächlich, wie von der deutschen Bundesregierung dargelegt, zu einer Verschärfung der Verbringungs Voraussetzungen führen würde, oder ob durch die Einführung des § 3a AtG-E die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland als zulässige Entsorgungsoption festgeschrieben würde. Aus diesem Grund wird folgend dargelegt, welche Änderungen der derzeitigen Rechtslage sich durch der Einführung des geplanten § 3a AtG-E ergeben würden.

### **4.2.1 Inhalt des § 3a AtG-E**

Der im Rahmen der 14. Novelle des Atomgesetzes geplante § 3a AtG-E regelt die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brenn-

elemente zum Zwecke der Endlagerung. Dabei gliedert er sich in zwei Regelungsbereiche auf. § 3a Abs. 1 AtG legt Voraussetzungen fest, welche für die Genehmigung einer Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zum Zwecke der Endlagerung in Mitgliedstaaten der EU einzuhalten sind. § 3a Abs. 2 AtG-E regelt gleiches für eine Verbringung in Drittstaaten.

#### **4.2.1.1 Genehmigungsver Voraussetzungen für eine Verbringung in Mitgliedstaaten der EU nach § 3a Abs. 1 AtG-E**

Nach § 3a Abs. 1 AtG-E darf eine Genehmigung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 lit. a der AtAV für die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in einen Mitgliedsstaat der EU zum Zwecke der Endlagerung nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 3a Abs. 1 Nr. 1 u. 2 AtG-E erfüllt sind. So wird in Nr. 1 festgelegt, dass zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem anderen Mitgliedsstaat der EU zum Zeitpunkt der Verbringung ein Abkommen in Kraft sein muss, nach dem eine Anlage zur Endlagerung in dem anderen Mitgliedsstaat der EU in Betrieb ist. In Nr. 2 wird weiterhin festgelegt, dass zwischen den Staaten nach Nr. 1 Einvernehmen bestehen muss, dass die Anlage vorbehaltlich der Erfüllung der für ihre Nutzung geltenden Genehmigungsver Voraussetzungen genutzt werden darf.

#### **4.2.1.2 Genehmigungsver Voraussetzungen für eine Verbringung in Drittstaaten**

Für eine Verbringung radioaktiver Abfälle zum Zwecke der Endlagerung in Drittstaaten legt § 3a Abs. 2 fest, dass eine Verbringungsver Genehmigung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 lit. b AtAV nur erteilt werden darf, wenn die in § 3a Abs. 1 Nr. 1 - 4 AtG-E festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

So muss nach § 3a Abs. 2 Nr. 1 AtG-E zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Drittland zum Verbringungsver Zeitpunkt ein Abkommen in Kraft sein, welches den Kriterien des Art. 16 Abs. 2 der RL

2006/117/EURATOM entspricht und nach dem eine Anlage zur Endlagerung in dem Drittland genutzt werden darf. Weiterhin muss gem. § 3a Abs. 2 Nr. 2 AtG-E das Drittland mit der europäischen Atomgemeinschaft ein Abkommen über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle geschlossen haben oder Vertragspartei des Gemeinsamen Übereinkommens über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle<sup>160</sup> vom 5.9.1997 sein. Gem. § 3a Abs. 2 Nr. 3 AtG-E muss das Drittland über ein Programm für die Entsorgung und Endlagerung radioaktiver Abfälle verfügen, dessen Ziele ein hohes Sicherheitsniveau bedeuten und den Zielen der Richtlinie 2011/70/EURATOM gleichwertig sind. Darüber hinaus muss nach § 3a Abs. 2 Nr. 4 AtG-E die Anlage zur Endlagerung im Drittland über eine Genehmigung zur Endlagerung des zu verbringenden radioaktiven Abfalls verfügen, sie muss bereits vor der Verbringung in Betrieb sein und entsprechend den Anforderungen des Programms nach Nr. 3 für die Entsorgung und Endlagerung radioaktiver Abfälle des Drittlandes betrieben werden.

#### 4.2.2 Anwendungsbereich des § 3a AtG-E

Fraglich ist, welchen Anwendungsbereich der geplante § 3a AtG-E hat. Wie bereits dargelegt, ist eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU und Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung nach geltendem Recht ausgeschlossen. Dies ist darin begründet, dass radioaktive Abfälle gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG an einer staatlichen Einrichtung abzugeben sind.

Eine Änderung der Ablieferungspflicht an eine staatliche Einrichtung nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG ist im Rahmen der 14. Novelle des Atomgesetzes nicht vorgesehen. Auch sind dabei keine Änderungen an der AtAV geplant.<sup>161</sup> Da sich § 3a Abs. 1 und 2 AtG-E auf eine Genehmi-

---

<sup>160</sup> Gemeinsames Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle, BGBl. II, 1998, S. 1752.

<sup>161</sup> *Rofsnagel/Hentschel*, Verbringung radioaktiver Abfälle, 11.

gung zur Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente nach § 5 Abs. 2 Satz 1 AtAV bezieht, ist sie auch systematisch im Kontext mit der AtAV zu sehen.<sup>162</sup> Dies geht auch eindeutig aus der Gesetzesbegründung hervor, in der klargestellt wird, dass § 3a AtG-E eine Korrektur der Vorschriften der §§ 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 AtAV ist.<sup>163</sup> Die Vorgaben des § 3a AtG-E ergänzen somit die Voraussetzungen der §§ 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 AtAV um weitere Voraussetzungen im Falle einer Verbringung zum Zwecke der Endlagerung.<sup>164</sup> Allerdings ist die Ergänzung der Genehmigungsvoraussetzungen unsystematisch. So hätte der Gesetzgeber die Ergänzung statt im Atomgesetz auch in der atomrechtlichen Verbringungsverordnung vornehmen können.<sup>165</sup> Das ist für den Anwendungsbereich des § 3a AtG-E letztlich jedoch unbedeutend.

Somit ergibt sich für die Regelung des § 3a AtG-E nur ein sehr kleiner Anwendungsbereich. Da der Gesetzgeber festlegt, dass die Vorgaben des § 3a AtG-E zusätzlich zu den Genehmigungsvoraussetzungen der §§ 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 AtAV anzuwenden sind,<sup>166</sup> darf eine Verbringung nicht gegen § 9a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 AtG verstoßen. Das bedeutet, dass das Verbringen abgebrannter Brennelemente aus Kernkraftwerken weiterhin unzulässig ist. Darüber hinaus bleibt die Ablieferungspflicht für radioaktive Abfälle an eine staatliche Einrichtung gem. § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG, sprich an Landessammelstellen oder Bundesendlager weiter bestehen. Das bedeutet letztlich, dass, auch wenn die formellen Voraussetzungen des § 3a AtG-E eingehalten sind, eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zum Zwecke der Endlagerung unzulässig wäre.<sup>167</sup>

---

<sup>162</sup> *Roßnagel/Hentschel*, Verbringung radioaktiver Abfälle, 11.

<sup>163</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 31; *Roßnagel/Hentschel*, Verbringung radioaktiver Abfälle, 11.

<sup>164</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 31.

<sup>165</sup> *Roßnagel/Hentschel*, Verbringung radioaktiver Abfälle, 11.

<sup>166</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 31.

<sup>167</sup> *Roßnagel/Hentschel*, Verbringung radioaktiver Abfälle, 11.

Auch die Verbringung von radioaktiven Abfällen zur Verwertung, welche nicht aus Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität stammen und somit nicht vom Verwertungsverbot des § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG umfasst sind, fallen nicht in den Anwendungsbereich des § 3a AtG-E. Das gleiche gilt für die Verbringung radioaktiver Abfälle zur Konditionierung. Diese Verbringungen werden von § 3a Abs. 4 - 6 AtG-E vom Anwendungsbereich der Vorschrift ausgenommen.

Eingeschränkt wird der Anwendungsbereich des § 3a AtG-E weiterhin durch das neu eingeführte StandAG. Dieses legt in § 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG fest, dass zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten keine Abkommen geschlossen werden dürfen, mit denen nach der Bestimmung der Richtlinie 2011/70/EURATOM eine Verbringung radioaktiver Abfälle einschließlich abgebrannter Brennelemente zum Zweck der Endlagerung außerhalb Deutschlands ermöglicht werden würde. Diese Abkommen sind allerdings gem. § 3a Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 AtG-E Voraussetzung für die Genehmigung einer Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung.

Das bedeutet schlussendlich, dass es im Rahmen der derzeit vorliegenden Rechtslage keinen Anwendungsbereich für den § 3a AtG-E gäbe. Alle potentiell vom Anwendungsbereich der Norm erfassten Verbringungen von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung sind aufgrund der Ablieferungspflicht für diese Stoffe gem. § 9a Abs. 2 AtG an staatliche Einrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland verboten. Darüber hinaus verbietet § 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG den Abschluss von Abkommen zwischen einem Staat und der Bundesrepublik Deutschland über die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zum Zweck der Endlagerung. Der Aussage des Gesetzgebers in der Gesetzesbegründung<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 31.

kann somit zugestimmt werden, dass die zusätzlichen Anforderungen des § 3a AtG-E formell zu einer Verschärfung der Genehmigungsveroraussetzungen führen würden.

#### **4.2.3 Ansätze für eine Begründung für die Einführung des geplanten § 3a AtG-E**

Wie festgestellt wurde, liegt nach der bestehenden und nach der im Rahmen der 14. Novelle geplanten Rechtslage kein Anwendungsbe- reich für den § 3a AtG-E vor. Weiterhin konnte in Kapitel C III. 2. b) herausgearbeitet werden, dass Art. 4 Abs. 4 HS. 2 der Richtlinie 2011/70/EURATOM die Möglichkeit zur Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung als zulässige Option und nicht als Pflicht vorgesehen hat. Aus diesem Grund drängt sich die Frage auf, warum der Gesetzgeber die Einführung eines solchen § 3a AtG-E plant. Diese Frage stellt sich insbesondere deshalb, da in der Begründung immer wieder darauf hingewiesen wird, dass eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland nicht vorgesehen ist.<sup>169</sup> Diese Aussage steht im Kontext zu ähnlichen Aussagen der jüngeren Zeit, wie in Kapitel B. II. 5. ausführlich dargelegt. Weiterhin legt § 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG fest, dass keine Abkommen zur Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zur Endlagerung, welche Voraussetzung für eine Genehmigung sind, geschlossen werden dürfen.

Ein Ziel der deutschen Bundesregierung könnte deshalb sein, dass man sich die Option einer Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland zum Zweck der Endlagerung nicht komplett verschließen möchte. Insbesondere unter dem Aspekt, dass es in der Bundesrepublik Deutschland derzeit kein aktives Endlager für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente gibt, könnte eine Verbringung dieser Abfälle gerade für die Betreiber von Atomanlagen äußerst interessant erscheinen. Zudem könnte der Ge-

---

<sup>169</sup> Begründung zur 14. Novelle des Atomgesetzes, 17.

setzgeber bestrebt sein, eine europäische Lösung für die Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente herbeizuführen. Insbesondere aber könnte die geplante Einführung darauf hindeuten, dass die deutsche Bundesregierung es vermeiden möchte, ein klares „Nein“ zur Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung im Atomgesetz festzuschreiben. Denn ist eine solche klare gesetzliche Regelung erst einmal festgeschrieben, ist eine Änderung nur gegen starke Widerstände politisch durchsetzbar. Die Änderung einiger Voraussetzungen zur Verbringung in der AtAV oder auch eine Änderung der von den Ablieferungspflichten umfassten radioaktiven Abfälle nach § 76 StrlSchV wäre in einem solchen Fall erheblich einfacher umzusetzen. Zwar ist zur Änderung der in § 76 StrlSchV auch eine Beteiligung des Bundesrates gem. § 54 Abs. 2 Satz 1 AtG nötig, doch wirbeln solche Beschlüsse und Entscheidungen, insbesondere wenn sie zusammen mit vielen anderen Änderungen beschlossen werden, erheblich weniger Staub auf, als wenn eine so stark politisch geforderte Norm wie ein explizites Verbringungsverbot von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen ins Ausland wieder gestrichen oder aufgeweicht werden würde.

Somit würde der Gesetzgeber sich bei einer ausschließlichen Umsetzung von Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 1 der Richtlinie 2011/70/EURATOM in deutsches Recht ganz klar gesetzlich sowie politisch auf eine ausschließliche Endlagerung in der Bundesrepublik Deutschland festlegen und die Pflicht zur inländischen Endlagerung radioaktiver Abfälle explizit im Gesetz festschreiben. Dies ist in Form des geplanten § 3a AtG-E nicht der Fall. Mit § 3a AtG-E würden die Voraussetzungen für eine Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung geschaffen werden, welche nur durch die damit verbundenen Genehmigungsvoraussetzungen, insbesondere durch die Ablieferungspflicht von radioaktiven Abfällen an eine staatliche Einrichtung nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG bzw. das in § 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG festgelegte

Verbot bezüglich des Abschlusses entsprechender Verbringungsabkommen, nicht erfüllt werden können.

### 4.3 Zwischenergebnis

Schlussendlich kann festgestellt werden, dass nach der derzeitigen Rechtslage eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung nicht genehmigungsfähig ist, da alle radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente der Ablieferungspflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG unterliegen und an ein staatliches Endlager oder eine Landessammelstelle abzugeben sind. Auch die Atomrechtliche Verbringungsverordnung legt dies in ihren Genehmigungsvoraussetzungen fest.

An dieser Tatsache würde auch die Einführung des geplanten § 3a AtG-E nichts ändern. In § 3a AtG-E werden weitere Voraussetzungen genannt, welche für die Genehmigung einer Verbringung zum Zwecke der Endlagerung neben den Voraussetzungen der §§ 8 oder 9 der AtAV erfüllt sein müssen. Doch wären auch die Voraussetzungen von § 3a AtG-E derzeit nicht erfüllbar, da die erforderlichen Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem annehmenden Staat nach § 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG nicht abgeschlossen werden dürfen.

Dem § 3a AtG dürfte somit lediglich eine deklaratorische Wirkung zukommen. So liegt nahe, dass der deutsche Gesetzgeber eine explizite Festlegung auf ein Verbot der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland zum Zweck der Endlagerung vermeiden möchte. Würde jedoch nur Art. 4 Abs. 4 Satz 1, HS. 1 der Richtlinie 2011/70/EURATOM umgesetzt werden, läge eine solche explizite Festlegung vor, da dieser Halbsatz festlegt, dass radioaktive Abfälle in dem Mitgliedsstaat endgelagert werden, in dem sie entstanden sind.

## 5 Europarechtskonformität eines Entsorgungsverbots in Mitgliedstaaten der EU

In den vorangegangenen Kapiteln wurde festgestellt, dass für den deutschen Gesetzgeber keine Pflicht zur Umsetzung der Verbringungs Voraussetzungen aus Art. 4 Abs. 4 Satz 1 Alt. 2 der Richtlinie 2011/70/EURATOM besteht. Weiterhin konnte dargelegt werden, dass sich aus der Einführung dieser Regelungen im Rahmen des § 3a AtG-E in das deutsche Atomgesetz, keine neue Möglichkeit zur Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung ergeben würde. Auch hat der deutsche Gesetzgeber im Entwurf für eine 14. Novelle des Atomgesetzes darauf hingewiesen, dass eine Verbringung ins Ausland nicht geplant sei.<sup>170</sup> Diese Aussage steht im Kontext mit weiteren Klarstellungen, unter anderem im neuen StandAG, dass eine Endlagerung deutscher radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ausschließlich in der Bundesrepublik Deutschland zu erfolgen hat.

Diese politischen Aussagen stehen jedoch im Widerspruch zu der Einführung der Verbringungsregelungen des § 3a AtG-E. So ist, nachdem bisher außer eines politischen Kalküls kein hinreichender Grund erkennbar ist, die Frage aufzuwerfen, ob ein explizites Verbot der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU gegen die Grundfreiheiten der Europäischen Gemeinschaft verstoßen könnte. Ein wesentliches Vertragsziel der Europäischen Union gem. Art. 3 Abs. 3 EUV ist die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes. Gem. Art. 26 Abs. 2 AEUV ist dies ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist. Auch der Vertrag zur Gründung der europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) enthält in den Art. 92 ff. EAGV Regelungen für einen gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet. Diese

---

<sup>170</sup> Begründung zu einer 14. Novelle des Atomgesetzes, 17.

Vertragsziele könnten durch das Verbringungsverbot beeinträchtigt sein.

Deshalb ist zu prüfen, ob die Regelungen des EUV und des AEUV im Bereich der Kernenergie Anwendung finden oder ob diese durch Regelungen des EAGV verdrängt werden. Dafür ist im ersten Schritt, das Verhältnis der Binnenmarktvorschriften zu den Vorschriften des EAGV herauszuarbeiten. Im zweiten Schritt ist daraufhin zu prüfen, ob eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit bzw. der Dienstleistungsfreiheit vorliegt und ob eine solche Beschränkung ggf. insbesondere im Hinblick auf die besonderen Gefahren der Endlagerung radioaktiver Abfälle gerechtfertigt sein könnte.

Dabei erfolgt diese Prüfung unter zwei Aspekten. So wird zum einen die geplante Rechtslage, welche gem. § 3a AtG-E i. V. m. § 8 Abs. 1 AtAV die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU grundsätzlich erlaubt, diese jedoch durch die Beschränkung aufgrund der Ablieferungspflicht für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG für die Endlagerung dieser Stoffe wiederum verbietet, daraufhin ausgewertet, ob dies eine Beschränkung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes darstellt. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob auch ein explizites Verbot der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU eine solche Beschränkung darstellen würde.

## **5.1 Verhältnis der Vorschriften des EAG-Vertrages zu den Binnenmarktvorschriften**

Die Atompolitik der EU regelt sich im Schwerpunkt durch den EAGV. Im Verhältnis zum EUV und AEUV gilt der EAGV als *lex specialis*. Dies ergibt sich aus Art. 106a EAGV, welcher festlegt, dass die Vorschriften des EUV und des AEUV die Vorschriften des EAGV nicht berühren.<sup>171</sup> Allerdings gilt dies gem. Art. 106a Abs. 3 EAGV nur im

---

<sup>171</sup> Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, Kap. 31, Rn. 4745.

Anwendungsbereich des EAGV. Liegen also zwei Kompetenzgrundlagen aus EAGV und AEUV vor, muss erst festgestellt werden, ob die speziellere des EAGV angewandt werden kann.<sup>172</sup> Das bedeutet, besteht eine Regelung innerhalb des EAGV, ist folglich allein auf dessen Kompetenzen gestützt vorzugehen.<sup>173</sup>

Somit ist nachfolgend zu prüfen, ob die Regelungen zum freien Markt auf dem Kerngebiet nach Art. 92 ff. EAGV auf die Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen in Mitgliedstaaten der EU zum Zweck der Endlagerung Anwendung finden.

### **5.1.1 Anwendbarkeit von Art. 92 ff. EAGV auf radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente**

Die Art. 92 ff. EAGV enthalten Regelungen über einen gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet. Aus diesem Grund haben gem. Art. 93 EAGV die Mitgliedstaaten untereinander alle mengenmäßigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr zu beseitigen. Ziel dieses gemeinsamen Marktes ist es, dass der Bereich der Kernenergie nicht ausschließlich als nationale Industrie behandelt wird, sondern dass auch hier eine Zusammenarbeit innerhalb der EU stattfindet.<sup>174</sup> Allerdings begrenzt sich dieser gemeinsame Markt gem. Art. 93 lit. a EAGV auf die in Anhang IV Liste A1 und A2 aufgeführten Erzeugnisse sowie auf die gem. Art. 93 lit. b EAGV in Anhang IV Liste B aufgeführten Erzeugnisse, soweit für diese Erzeugnisse ein gemeinsamer Zolltarif gilt und sie mit einer Bescheinigung der Kommission versehen sind, aus der ihre Bestimmung für auf dem Kerngebiet liegende Zwecke hervorgeht. Jedoch sind radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente in dieser Auflistung nicht explizit aufgeführt. Deshalb ist es fraglich, ob radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente dennoch zu den in Anhang IV aufgelisteten Erzeugnissen gezählt werden müssen, obwohl sie nicht in der Auflistung benannt sind.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, Kap. 31, Rn. 4749.

<sup>173</sup> Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, Kap. 31, Rn. 4746.

<sup>174</sup> Wollenteit/Gebauer, ZUR 1999, 250 (252).

<sup>175</sup> Roßnagel, DÖV 1996, 984 (986).

Eine Zugehörigkeit von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen zu den in Anhang IV genannten Gütern und Erzeugnissen wird mit dem Argument bejaht, dass sie zwar nicht als solche aufgelistet sind, allerdings die in den radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen enthaltenen chemischen Stoffe in der Liste A1 genannt sind.<sup>176</sup> Gegen diese Argumentation wird geltend gemacht, dass die Auflistungen in Anhang IV sehr detailliert sind und einzelne Legierungen und Verbindungen enthalten. Zudem sind die einzelnen Stoffe der Liste in die Brennelemente und radioaktiven Abfälle eingebunden und liegen somit nicht isoliert vor.<sup>177</sup> Es sei insofern unzulässig, wenn auch alle Verbindungen, in denen die in der Liste genannten Stoffe enthalten sind, unter die Regelungen des Art. 93 EAGV fielen.<sup>178</sup> Zu dieser Auffassung führt einer weiteren Ansicht nach auch ein Vergleich mit Art. 197 Nr. 1 EAGV, welcher die besonders spaltbaren Stoffe zum einen durch eine Auflistung dieser Stoffe und zum anderen durch die folgende Formulierung definiert: „Jedes Erzeugnis, in dem eines oder mehrere der oben genannten Isotope enthalten sind...“. Art. 93 EAGV und auch die Listen des Anhangs IV enthalten eine solche Generalklausel jedoch nicht.<sup>179</sup> Dieser Ansicht ist zuzustimmen, da ansonsten eine völlig unübersichtliche Anzahl von Erzeugnissen dem Art. 93 EAGV unterfielen, welche nur durch entsprechende Fachleute aufzuschlüsseln wären. Für diese Ansicht spricht zudem der Aspekt, dass der Europäische Rat gem. Art. 92 Abs. 2 EAGV das Recht hat, die Listen des Anhangs IV auf Vorschlag der Kommission zu ändern. Wäre der Kommission oder dem Rat somit daran gelegen, die Regelungen zum gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet um radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente zu erweitern, wäre dies problemlos möglich. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch bisher kein Gebrauch gemacht.

---

<sup>176</sup> Rengeling in: Lukes (Hrsg.), Reformüberlegungen zum Atomrecht 215, (298).

<sup>177</sup> Wahl/Hermes, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 126.

<sup>178</sup> Schärf, Europäisches Atomrecht; 413, Wahl/Hermes, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 126.

<sup>179</sup> Wahl/Hermes, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 126.

Jedoch könnten radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente deshalb unter die Voraussetzungen des Art. 93 EAGV fallen, weil mit den Vorgaben der Art. 93 EAGV ein gemeinsamer Markt für den Handel mit Gütern und Erzeugnissen auf dem Kerngebiet geschaffen werden soll.<sup>180</sup> Für einen gemeinsamen Markt von Gütern und Erzeugnissen müssten die handelbaren Stoffe jedoch auch marktfähig sein.<sup>181</sup> Diese Marktfähigkeit ist bei radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen jedoch zu bezweifeln, da abgebrannte Brennelemente aus deutschen Kernkraftwerken gem. § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG einem Wiederaufarbeitungsverbot unterliegen und somit ausschließlich der direkten Endlagerung zugeführt werden können. Das gleiche gilt für radioaktive Abfälle, da für diese eine Verwertung nicht möglich oder nicht wirtschaftlich vertretbar ist.<sup>182</sup> Auch sie können ausschließlich der direkten Endlagerung zugeführt werden. Welche Güter und Erzeugnisse eine Marktfähigkeit besitzen, wird im EAGV zudem, anders als bei der Wareneigenschaft nach dem AEUV, nicht durch Auslegung ermittelt, sondern durch die Verweise in Art. 93 EAGV auf die Listen des Anhangs IV abschließend festgelegt.<sup>183</sup> Diese Festlegung beschränkt sich dabei auf Stoffe, welche durchweg einen Gebrauchswert haben, ohne dass sie mit besonderem Aufwand um- oder weiterverarbeitet werden müssen.<sup>184</sup> Eine solche Qualität weisen radioaktive Abfälle oder abgebrannte Brennelemente jedoch nicht auf, da sie, soweit technisch überhaupt möglich, aufwendig behandelt und umgearbeitet werden müssten und die Wiederaufarbeitung für abgebrannte Brennelemente aus deutschen Kernkraftwerken gem. § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG verboten ist.<sup>185</sup> Dies zeigt, dass die Bestimmungen des gemeinsamen Marktes nach Art 92 ff. EAGV auch aufgrund der fehlenden Marktfähigkeit von abgebrannten Brennelementen und radioaktiven Abfällen auf diese keine Anwendung finden.

---

<sup>180</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 127.

<sup>181</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 127.

<sup>182</sup> *Wagner*, DVBl. 1983, 574 (575); *Luckow*, Nukleare Brennstoffkreisläufe, 105.

<sup>183</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 127.

<sup>184</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 127.

<sup>185</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 127.

Eine weitere Ansicht ordnet radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente trotz allem den Bestimmungen des gemeinsamen Marktes auf dem Kerngebiet nach Art. 92 ff EAGV zu und zieht dafür Art. 2 lit. g EAGV als Auslegungsmaßstab heran. Dieser definiert die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für die besonderen, auf dem Kerngebiet verwendeten Stoffe und Ausrüstungen als zentrale Aufgabe des EAGV. Nach dieser Auffassung müsse die Atomgemeinschaft ihren Regelungsanspruch auf alle radioaktiven Stoffe erstrecken, da anderenfalls ihre Aufgaben nicht vollständig erfüllt seien.<sup>186</sup> Aus diesem Grund sei es erforderlich, auch die radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente in die Regelungen des gemeinsamen Marktes nach Art. 92 ff. EAGV einzubeziehen.<sup>187</sup> Allerdings kann dieser Meinung nicht gefolgt werden, da Art. 2 lit. g EAGV nicht auf sämtliche spaltbaren Stoffe abzielt, sondern ausschließlich auf die auf dem Kerngebiet verwendeten Stoffe.<sup>188</sup> Jedoch finden radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente keine weitere Verwendung auf dem Kerngebiet, sondern sollen ausschließlich endgelagert werden. Für eine wirtschaftliche Nutzung auf dem Gebiet der Kernenergie besteht in ihrem Fall keinerlei Interesse mehr.

Die Argumente für eine Zuordnung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen zu den Gütern und Erzeugnissen des Anhangs IV von Art. 93 EAGV greifen somit nicht. Radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente unterfallen nicht den Regelungen zum gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet nach Art. 92 ff. EAGV.

### **5.1.2 Subsidiäre Anwendung der Regelungen zum gemeinsamen Binnenmarkt nach Art. 26 ff. AEUV**

Wie dargelegt, ist der Regelungsbereich des EAGV nicht abschließend. Insbesondere gelten die Regelungen über den gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet nur für die im Anhang IV zum Art. 93 EAGV festge-

---

<sup>186</sup> *Everling*, RIW 1993, Beil. 2, (6).

<sup>187</sup> *Everling*, RIW 1993, Beil. 2, (6).

<sup>188</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 127.

legten Güter und Erzeugnisse, nicht jedoch für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob die Vorgaben des EUV und des AEUV zur Anwendung kommen, wenn eine Sache nicht im EAGV geregelt ist. Dieser Frage ist insbesondere insoweit nachzugehen, ob dies auch der Fall ist, wenn der EAGV dieses Sachgebiet wie vorliegend nur teilweise und nicht abschließend regelt.

Gegen eine solche subsidiäre Anwendung von EUV und AEUV wird dargelegt, dass die Regelungen zum gemeinsamen Binnenmarkt gem. Art. 26 ff. AEUV, wegen der Spezialität des EAGV, neben Art. 93 EAGV keine Anwendung fänden.<sup>189</sup> So seien bestrahlte Brennelemente und radioaktive Abfälle, auch wenn sie nicht unter die Regeln über den gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet nach Art. 92 ff. EAGV fallen, besonders spaltbare Stoffe im Sinne des Art. 197 EAGV, für die somit der Spezialitätsvorrang des EAGV gelte.<sup>190</sup> Wenn nach dem EAGV radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente nicht den Regelungen des gemeinsamen Marktes unterfielen, dürfe diese Entscheidung nicht dadurch aufgehoben werden, dass diese den Regelungen des gemeinsamen Marktes nach Art. 26 ff. AEUV unterworfen werden.<sup>191</sup> Es handele sich dabei schließlich um Stoffe aus dem Kerngebiet.<sup>192</sup>

Eine gegenteilige Meinung stellt dar, dass die Regelungen über die Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes nach Art. 26 ff. AEUV auf die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente Anwendung fänden und bezieht sich auf Art. 106a EAGV, welcher festlegt, dass EUV und AEUV keinen Regelungsanspruch erheben, wenn Sachbereiche abschließend im EAGV geregelt sind. Im Umkehrschluss bedeute dies aber, dass der EAGV den Regelungen des AEUV nur insofern vorgeht, soweit er besondere Regelun-

---

<sup>189</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 127.

<sup>190</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 148.

<sup>191</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 148.

<sup>192</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 148.

gen enthielte.<sup>193</sup> Soweit eine Vorschrift des EAGV eine solche besondere Regelung nicht enthält, gelten EUV und AEUV entsprechend.<sup>194</sup> So solle der Atombereich den Regelungen des AEUV unterworfen sein, wenn der EAGV keine abschließende Spezialregelung enthält oder Bestimmungen des AEUV ausdrücklich auf dessen Anwendungsbe- reich begrenzt werden.<sup>195</sup> Der Ansicht, dass die Regelungen des AEUV ergänzend anzuwenden sind, wenn der EAGV Sachgebiete nur teil- weise und nicht abschließend regelt, hat sich auch der EuGH ange- schlossen.<sup>196</sup>

Der zweiten Ansicht ist letztlich zu folgen, da es nicht das Ziel des EAGV sein kann, radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente aus den Regelungen des gemeinsamen Marktes herauszunehmen. Zwar unterfallen sie nicht den Regeln zum gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet nach Art. 92 ff. EAGV, da sie nicht in den Listen des Anhangs IV aufgezählt sind, doch wird diese Regelungslücke mit der subsidiären Heranziehung der Vorschriften des EUV und AEUV ge- schlossen. Aus diesem Grund fallen radioaktive Abfälle und abge- brannte Brennelemente in einem solchen Fall unter die Regeln über die Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes nach Art. 26 ff. AEUV. Diese Argumentation spricht auch deshalb für sich, da der gemeinsame Binnenmarkt gem. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 EUV zu den Kern- ziele der Europäischen Union gehört und deshalb nicht einfach ohne weitere Begründungen umgangen werden darf.

### 5.1.3 Zwischenergebnis

Somit ist festzustellen, dass radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente nicht unter die Güter und Erzeugnisse der Listen des Anhangs IV zum EAGV fallen. Die Regelungen zum gemeinsamen

---

<sup>193</sup> *Rofsnagel*, DÖV 1996, 984 (1985); *Rofsnagel/Gündling*, Die Wiederaufarbeitung im Ausland, 74.

<sup>194</sup> *Rofsnagel*, DÖV 1996, 984 (1985); *Rofsnagel/Gündling*, Die Wiederaufarbeitung im Ausland, 74.

<sup>195</sup> *Trüe*, JZ 2004, 779 (781).

<sup>196</sup> *EuGH*, Rs. 328/85, Slg. 1987, 5119, Rn. 10; *EuGH*, Rs. C-70/88, Slg. 1991, I-4529, Rn. 17.

Markt auf dem Kerngebiet nach Art. 92 ff. EAGV gelten für sie somit nicht.

Wie dargestellt, wird jedoch übereinstimmend davon ausgegangen, dass, wenn eine Sache nicht vom EAGV umfasst ist, auf die Regelungen des EUV und AEUV zurückgegriffen werden muss, um eine solche Regelungslücke zu schließen.<sup>197</sup> Da die Regelungen des EAGV nicht einschlägig sind, ist somit nachfolgend zu prüfen, ob ein Ausfuhrverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennstäbe gegen Regelungen zur Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes nach Art. 26 ff. AEUV verstößt.

## **5.2 Abgrenzung zwischen Warenverkehrsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit**

Im Hinblick auf die Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung stellt sich weiterhin die Frage, welche der Grundfreiheiten des Binnenmarktes als Prüfungsmaßstab für einen eventuellen Verstoß gegen die Grundfreiheiten anzuwenden ist. Dabei ist vorliegend zwischen der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 ff. AEUV und der gem. Art. 57 AEUV nachrangig anwendbaren Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 56 AEUV zu unterscheiden. Wird bei der Bestimmung der Freiheit, die durch ein solches Verbot eingeschränkt sein könnte, auf die betroffenen Gegenstände, also die radioaktiven Abfälle und die abgebrannten Brennelemente abgestellt, so wäre die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 ff. AEUV eingeschränkt. Steht allerdings die Tätigkeit der Endlagerung im Vordergrund, so ist die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV betroffen.<sup>198</sup> Aus diesem Grund ist zu prüfen, ob radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente dem Warenbegriff und damit der Warenverkehrsfreiheit unterfallen.

---

<sup>197</sup> *Rofsnagel*, DÖV 1996, 984 (1986); *Rofsnagel/Gündling*, Die Wiederaufarbeitung im Ausland, 74.

<sup>198</sup> *Rofsnagel*, DÖV 1996, 984 (1986); *Bergmann*, Handlexikon der EU, 216.

Dafür ist vorweg klarzustellen, dass der Warenbegriff nach Art. 34 ff. AEUV weiter auszulegen ist als bei Art. 92 ff. EAGV. Wie dargelegt unterfallen dem Art. 92 ff. EAGV ausschließlich Güter und Erzeugnisse, welche in den Listen des Anhangs IV aufgezählt sind. Welche Güter und Erzeugnisse unter den Warenbegriff von Art. 34 ff. AEUV fallen, ist durch Auslegung zu ermitteln.<sup>199</sup> Anders als bei den Regelungen zum gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet nach Art. 92 ff. EAGV, ist eine Meinung deshalb der Ansicht, dass alle Gegenstände und Stoffe, die über eine Grenze gebracht werden, unabhängig von ihrem Warenwert, vom Warenbegriff umfasst sind.<sup>200</sup> Aus diesem Grund handele es sich auch bei radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen um Waren. Eine andere Ansicht lehnt diese Einschätzung ab und ordnet radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente nur dann dem Warenbegriff zu, wenn diese einen Handelswert besitzen.<sup>201</sup> Das heißt, der Abnehmer müsste für die Abnahme der Ware zahlen. Dies ist bei radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen jedoch nicht der Fall. Vielmehr sei es vorliegend umgekehrt, so dass der Abgebende für die Entsorgung zahlt. Aus diesem Grund müsse die Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente dieser Meinung nach im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit geprüft werden.<sup>202</sup>

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 9.7.1992<sup>203</sup> jedoch klargestellt, dass seiner Ansicht nach Gegenstände, die im Hinblick auf Handelsgeschäfte über eine Grenze verbracht werden, unabhängig von der Natur dieser Geschäfte den Regelungen der Warenverkehrsfreiheit unterliegen.<sup>204</sup> So sollen Abfälle als Erzeugnisse anzusehen sein, deren Verkehr gem. Art. 30 ff. EWGV a. F. nicht verhindert werden dürfe.

---

<sup>199</sup> *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 11, Rn. 6; *Schroeder*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 34 AEUV, Rn. 19.

<sup>200</sup> *Pernice*, EuZW 1993, 497 (499).

<sup>201</sup> *Rofsnagel/Gündling*, Die Wiederaufarbeitung im Ausland, 75.

<sup>202</sup> *Rofsnagel/Gündling*, Die Wiederaufarbeitung im Ausland, 74; *Rofsnagel*, DÖV 1996, 984 (986).

<sup>203</sup> *EuGH*, Rs. C-2/90, NVwZ 1992, 871.

<sup>204</sup> *EuGH*, Rs. C-2/90, NVwZ 1992, 871 (872).

Während diese Regelung bisher für wiederverwertbare und rückführbare Abfälle allgemein bekannt war,<sup>205</sup> war die Einordnung nicht rückführbarer und nicht wiederverwertbarer Abfälle bis dahin unklar. Der EuGH stützt seine Einordnung aller Arten von Abfällen als Waren im Sinne der Warenverkehrsfreiheit deshalb auf praktische Erwägungen.<sup>206</sup> So sei der Unterschied zwischen rückführbaren und nicht rückführbaren sowie wiederverwertbaren und nicht wiederverwertbaren Abfällen in der Praxis nur schwer vorzunehmen. Aus diesem Grund seien Abfälle egal welcher Art und unabhängig von ihrem Handelswert, ihrer Verwertbarkeit und ihrer Rückführbarkeit nach Ansicht des EuGH als Waren anzusehen.<sup>207</sup> Anders als in Art. 93 EAGV hat die Marktfähigkeit von Gütern und Erzeugnissen bei Abfällen nach Ansicht des EuGH keine Relevanz.

Der Ansicht des EuGH ist schlussendlich zu folgen und die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU zum Zweck der Endlagerung der Warenverkehrsfreiheit zuzuordnen.<sup>208</sup> Dies ist damit zu begründen, dass an den radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen, anders als bei der Verbringung zur Wiederaufarbeitung, keine Dienstleistung vorgenommen werden soll. Auch ist eine Rückverbringung in die Bundesrepublik Deutschland zu einem späteren Zeitpunkt nicht vorgesehen, doch spielt dieses Argument nach korrekter Ansicht des EuGH für die Einordnung keine Rolle. Dass es sich bei radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen um eine spezifische und gleichzeitig besonders gefährliche Art von Abfällen handelt, ist für die Argumentation unerheblich, ging es doch in dem Urteil des EuGH nicht um simple Hausabfälle, sondern um gefährliche Sonderabfälle.<sup>209</sup>

---

<sup>205</sup> *Pernice*, NVwZ 1990, 414 (416); *Epiney*, DVBl. 1993, 93 (95).

<sup>206</sup> *Epiney*, DVBl. 1993, 93 (95).

<sup>207</sup> *EuGH*, Rs. C-2/90, NVwZ 1992, 871 (873).

<sup>208</sup> So auch *Pernice*, EuZW 1993, 497 (499).

<sup>209</sup> *EuGH*, Rs. C-2/90, NVwZ, 1992, 871 (872).

### 5.3 Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit

Nachfolgend ist zu prüfen, ob durch das Verbot der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung oder eine Maßnahme gleicher Wirkung vorliegt, welche die Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 35 AEUV einschränkt.

#### 5.3.1 Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit

Dazu müsste der räumliche und sachliche Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 35 AEUV eröffnet sein.

Der räumliche Schutzbereich des Art. 35 AEUV ergibt sich aus Art. 52 EUV und erstreckt sich auf den Geltungsbereich des EUV. Dies bedeutet, der räumliche Schutzbereich ist eröffnet, wenn der Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der EU beschränkt wird.

Gem. Art. 28 Abs. 2 AEUV finden die Regelungen über den freien Warenverkehr auf Waren Anwendung, wenn diese aus den Mitgliedstaaten stammen oder sich im freien Verkehr in und zwischen den Mitgliedstaaten befinden und ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegt.<sup>210</sup>

Unter Waren im Sinne des Art. 28 Abs. 2 AEUV sind nach Ansicht des EuGH Waren zu verstehen, die Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.<sup>211</sup> Dazu zählt nach Ansicht des EuGH auch Abfall, selbst wenn dieser keinen eigenen Handelswert besitzt.<sup>212</sup> Grundlage für die Einordnung ist ausschließlich, dass ein Handelsgeschäft vorliegt. Welcher Natur dieses ist, ist für die Beurteilung unerheblich.<sup>213</sup> Radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente unterfallen somit dem Warenbegriff.

---

<sup>210</sup> *Epiney*, in: *Ehlers*, Europ. Grundrechte und Grundfreiheiten, § 8, Rn. 7.

<sup>211</sup> *EuGH*, Rs. 7/68, Slg. 1968, 634 (642).

<sup>212</sup> *EuGH*, Rs. C-2/90, NVwZ 1992, 871 (872).

<sup>213</sup> *EuGH*, Rs. C-2/90, NVwZ 1992, 871 (872).

Weiterhin muss es sich bei den abgebrannten Brennelementen und radioaktiven Abfällen um Unionsware handeln. Unter Unionsware ist solche Ware zu verstehen, die vollständig innerhalb der EU gewonnen oder hergestellt oder unter Verwendung von Bestandteilen zusammengesetzt wurde, die ebenfalls aus der EU stammen, oder bei denen Bestandteile aus Drittstaaten verwendet wurden, die in den zollrechtlich freien Verkehr überführt wurden.<sup>214</sup> Dies ist bei radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen aus der Bundesrepublik Deutschland der Fall. Der sachliche Schutzbereich ist somit eröffnet, da es sich bei radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen um Waren handelt, die in der EU hergestellt oder umgearbeitet wurden.

### 5.3.2 Beeinträchtigung

Weiterhin müsste der freie Warenverkehr durch das Verbringungsverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente in diskriminierender Weise beeinträchtigt sein.

Art. 35 AEUV ist dabei unmittelbar anwendbar.<sup>215</sup> Er verbietet, neben mengenmäßigen Beschränkungen im eigentlichen Sinne, Maßnahmen mit gleichen Wirkungen auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Die Ablieferungspflicht an eine staatliche Einrichtung nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG oder ein explizites Verbot der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU müsste eine solche mengenmäßige Beschränkung oder eine Maßnahme gleicher Wirkung aufgrund einer staatlichen Maßnahme darstellen.

---

<sup>214</sup> *Terhechte*, in: *Scharze/Becker/Hatje/Schoo*, EU-Kommentar, Art. 29 AEUV, Rn. 3; *Herrmann*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, Art. 28 AEUV, Rn. 44.

<sup>215</sup> *EuGH*, Rs. C-83/79, NJW 1979, 1093 (1095).

### 5.3.2.1 Vorliegen einer solchen mengenmäßigen Beschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung

Der Begriff der mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkung nach Art. 35 AEUV umfasst alle kontingentierenden Beschränkungen sowie ein komplettes Ausfuhrverbot für Waren.<sup>216</sup> Dabei kommt es nicht darauf an, dass es sich um ein ausdrückliches Verbot handelt. So sind nach Ansicht des EuGH auch unausgesprochene oder versteckte Verbote für das Vorliegen eines Ausfuhrverbotes ausreichend.<sup>217</sup> Darüber hinaus sind Maßnahmen, welche die gleichen Wirkungen haben wie ein mengenmäßiges Ausfuhrverbot, nicht gestattet. Dieser Tatbestand ist weit auszulegen.<sup>218</sup> Dem EuGH zufolge sind dies grundsätzlich alle mitgliedstaatlichen Regelungen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar, mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.<sup>219</sup>

Fraglich ist somit, ob ein explizites Verbringungsverbot oder die Pflicht zur Ablieferung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen an eine staatliche Einrichtung nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung oder eine Maßnahme gleicher Wirkung darstellt.

Im Hinblick auf ein explizites Verbringungsverbot ist diese Frage leicht zu beantworten. Da ein solches Verbot jegliche Ausfuhr radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente aus der Bundesrepublik Deutschland verbieten würde, beschränkt es den Handel zwischen den Mitgliedstaaten. Ein Ausfuhrverbot läge somit klar vor. Auch wirkt dieses Ausfuhrverbot diskriminierend, da mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen per Definition offen diskriminierend sind.<sup>220</sup>

---

<sup>216</sup> Becker, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, Art. 35 AEUV, Rn. 7.

<sup>217</sup> EuGH, Rs. 173/83, Slg. 1985, 491, Rn. 7.

<sup>218</sup> Scheuing, Grenzüberschreitende atomare Wiederaufarbeitung, 31.

<sup>219</sup> EuGH, Rs. 8/74, 1974, 837, seitdem ständige Rechtsprechung des EuGH; Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, § 11, Rn. 37.

<sup>220</sup> Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, § 11, Rn. 34.

Schwieriger gestaltet sich die Abgrenzung bei der von der Bundesregierung geplanten Rechtslage nach Einführung des § 3a AtG-E. So erlaubt § 3a AtG-E die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente grundsätzlich, wenn die in § 3a Abs. 1 AtG-E festgelegten Verbringungs Voraussetzungen erfüllt sind. Da diese jedoch, wie von der Bundesregierung deutlich hervorgehoben<sup>221</sup>, nur zusätzlich zu den in § 8 Abs. 1 AtAV festgelegten Voraussetzungen gelten, ist es erforderlich, dass auch die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 AtAV erfüllt sind. § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV legt wiederum fest, dass radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente zur Endlagerung gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG an eine staatliche Einrichtung, sprich an Landessammelstellen oder ein Bundesendlager nach § 9a Abs. 3 Satz 1 AtG abzuliefern sind. Dies schließt eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU zur Endlagerung somit wieder aus.

Aus diesem Grund könnte es sich bei dieser Regelung um eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung oder um eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne des Art. 35 AEUV handeln. Allerdings kann im vorliegenden Fall nicht von einer mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkung gesprochen werden, da die Ausfuhr radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ja nicht ausdrücklich verboten ist.

Somit müsste es sich bei der Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen unter den Voraussetzungen des § 3a AtG-E i. V. m. § 8 Abs. 1 AtAV um eine Maßnahme gleicher Wirkung handeln, da durch die Voraussetzung des § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV eine Verbringung zur Endlagerung nur für solche radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente erlaubt ist, die nicht unter die Ablieferungspflicht an ein staatliches Endlager nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG fallen. Welche radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente der Ablieferungspflicht unterfallen, ergibt sich aus § 76 StrlSchV. Dabei handelt es sich allerdings um sämtliche in der Bundesrepublik

---

<sup>221</sup> Begründung zu einer 14. Novelle des Atomgesetzes, 29.

Deutschland anfallenden radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente. Zwar ergibt sich aus dieser Regelung keine eindeutige mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung, doch entstehen durch diese Vorgaben die gleichen Wirkungen wie bei einer mengenmäßigen Beschränkung, da eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU zum Zwecke der Endlagerung unmöglich gemacht wird. Diese Feststellung stützt sich auf Urteile des EuGH<sup>222</sup>, welcher zum Beispiel eine französische Regelung, die eine Pflicht für französische Unternehmen zur Ablieferung von Altöl an vom Staat festgelegte Abnehmer als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie ein ausdrückliches Ausfuhrverbot angesehen hat.<sup>223</sup>

Allerdings muss sich die vorliegende Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung auch diskriminierend auswirken.<sup>224</sup> Allgemein sollen durch Art. 35 AEUV mitgliedstaatliche Maßnahmen verhindert werden, durch die der freie Warenverkehr in protektionistischer Absicht oder in anderer, sachlich nicht zu rechtfertigender Weise, erschwert wird.<sup>225</sup> Solche Beschränkungen können sich ergeben, wenn mitgliedstaatliche Regelungen Geltung für Waren erlangen, die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden sollen. In einem solchen Fall können sich selbst identische Regelungen für heimische Waren und Einfuhrwaren verschieden auswirken und so den heimischen Waren einen Vorteil verschaffen.<sup>226</sup> Diese Auslegung kann jedoch bei Ausfuhrbeschränkungen nur bedingt wirken. Ausfuhrbeschränkungen erfassen nämlich nicht Waren unterschiedlicher Herkunft, sondern immer nur inländische Waren. Eingeschränkt werden in solchen Fällen vielmehr die Absatzmöglich-

---

<sup>222</sup> *EuGH*, Rs. C-173/83, Slg. 1985, 491, Rn. 5; *EuGH*, Rs. C-118/86, Slg. 1987, 3883, Rn. 11.

<sup>223</sup> *EuGH*, Rs. C-173/83, Slg. 1985, 491, Rn. 5.

<sup>224</sup> *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 11, Rn. 36.

<sup>225</sup> *Herdegen*, Europarecht, § 15, Rn. 3; *Müller-Graf*, in: *v. d. Groeben/Schwarze*, EU-/EG-Vertrag, Art. 28 EGV, Rn. 27; *Dausies/Brigola*, in: *Dausies*, EU-Wirtschaftsrecht, C, Warenverkehr, Rn. 78.

<sup>226</sup> *Scheuing*, Grenzüberschreitende atomare Wiederaufarbeitung, 34.

keiten dieser Waren.<sup>227</sup> Ungerechtfertigte Ausfuhrbeschränkungen können somit nur in Fällen der Bevorzugung des heimischen Absatzmarktes oder aus Sonderbelastungen des Exports resultieren.<sup>228</sup> Allerdings beschränkt sich das Vorliegen von ungerechtfertigten Ausfuhrbeschränkungen auf Fälle einer mitgliedstaatlichen Regelung oder Praxis, welche die Ausfuhr heimischer Waren anders und schlechter behandelt als deren Absatz auf dem heimischen Markt.<sup>229</sup> Eine ungerechtfertigte Ausfuhrbeschränkung liegt nach Ansicht des EuGH nicht vor, wenn ein Mitgliedsstaat heimische Waren einheitlichen Regelungen unterwirft, unabhängig davon, ob diese Waren für den heimischen Markt oder für den Export bestimmt sind.<sup>230</sup> Es muss vielmehr eine spezifische Beschränkung der Ausfuhrströme vorliegen.<sup>231</sup> Das bedeutet, dass ausschließlich unterschiedliche, ausfuhrbenachteiligende mitgliedstaatliche Regelungen für den Absatz heimischer Waren auf dem heimischen Markt einerseits und für deren Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten andererseits untersagt sind.<sup>232</sup>

Folglich müsste die Maßnahme gleicher Wirkung unter den Voraussetzungen des § 3a AtG-E i. V. m. § 8 Abs. 1 AtAV eine solche spezifische Beschränkung der Ausfuhrströme darstellen.

Die Vorgaben des § 3a AtG-E i. V. m. § 8 Abs. 1 AtAV legen fest, dass radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente grundsätzlich in das Ausland verbracht werden dürfen, um dort endgelagert zu werden. Allerdings enthält der § 8 Abs. 1 Nr. 1 AtAV die Beschränkung, dass radioaktive Abfälle, welche an eine staatliche Einrichtung nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG abzuliefern sind, nicht zum Zwecke der Endlagerung in das Ausland verbracht werden dürfen. Welche davon um-

---

<sup>227</sup> *Becker*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo*, EU-Kommentar, Art. 35 AEUV, Rn. 10; *Leible/Strein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, Art. 35 AEUV, Rn. 10; *Scheuing*, Grenzüberschreitende atomare Wiederaufarbeitung, 34.

<sup>228</sup> *Scheuing*, Grenzüberschreitende atomare Wiederaufarbeitung, 34.

<sup>229</sup> *Leible/Strein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, Art. 35, Rn. 7.

<sup>230</sup> *EuGH*, Rs. C-15/79, Slg. 1979, 3409, Rn. 7.

<sup>231</sup> *EuGH*, Rs. C-15/79, Slg. 1979, 3409, Rn. 7.

<sup>232</sup> *Scheuing*, Grenzüberschreitende atomare Wiederaufarbeitung, 35.

fasst sind, legt § 76 StrlSchV fest. Wie dargelegt, handelt es sich dabei um eine Maßnahme gleicher Wirkung. Diese Maßnahme ist insoweit diskriminierend, als dass die Unternehmen, in denen radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente anfallen, verpflichtet sind, diese an heimische Unternehmen, im vorliegenden Fall an eine staatliche Einrichtung, abzugeben. Die Vermarktung, Verwertung und insbesondere die Abfallbeseitigung ist somit ausschließlich heimischen Unternehmen vorbehalten. Dass es sich in einem solchen Fall um eine ausfuhrbeschränkende, mitgliedstaatliche Vorschrift mit diskriminierendem Charakter handelt, welche inländische Unternehmen begünstigen, hat auch der EuGH in ähnlich gelagerten Fällen entschieden.<sup>233</sup>

Somit kann festgestellt werden, dass ein explizites Verbot für die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU zum Zweck der Endlagerung eine diskriminierende Ausfuhrbeschränkung darstellt. Auch das Verbringungsverbot aufgrund der staatlichen Ablieferungspflicht nach § 3a AtG-E i. V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 4 und § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG ist eine Maßnahme, welche die gleichen Wirkungen wie eine Ausfuhrbeschränkung hat. In diesem Fall liegt außerdem eine Diskriminierung vor, da die Maßnahme die Ausfuhrströme spezifisch beschränkt.

### 5.3.2.2 Staatliche Maßnahme

Die mengenmäßige Beschränkung muss durch eine staatliche Maßnahme entstanden sein.<sup>234</sup> Im vorliegenden Fall ergibt sich die Pflicht zur Ablieferung an eine staatliche Einrichtung aus einem Gesetz, welches vom Parlament der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet wurde. Dies wäre auch nach Verabschiedung des geplanten § 3a AtG-E durch den deutschen Bundestag der Fall. Daneben sind jedoch auch die Gemeinschaftsorgane beim Erlass von Sekundärrecht an die

---

<sup>233</sup> *EuGH*, Rs. C-118/86, Slg. 1987, 3883; *EuGH*, Rs. 172/82, Slg. 1983, 555; *EuGH*, Rs. C-83/78, Slg. 1978, 2347.

<sup>234</sup> *Müller-Graf*, in: *v. d. Groeben/Schwarze*, EU-/EG-Vertrag, Art. 28 EGV, Rn. 289.

Marktfreiheiten gebunden.<sup>235</sup> Das bedeutet, dass auch Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft den europäischen Grundfreiheiten entsprechen müssen. Die Ausfuhrbeschränkungen bestehen somit aufgrund staatlicher Maßnahmen.

### 5.3.3 Rechtfertigung der Ausfuhrbeschränkungen

Die Ausfuhrbeschränkungen für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente könnten jedoch gerechtfertigt sein. Eine Ausfuhrbeschränkung ist dann rechtmäßig, wenn sie aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt und außerdem geeignet ist, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten und dabei nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist.<sup>236</sup>

Nach Art. 36 Satz 1 AEUV verstößt eine nach Art. 35 AEUV verbotene Maßnahme nicht gegen die Warenverkehrsfreiheit, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt ist. Dabei ist zu beachten, dass nach Ansicht des EuGH, Art. 36 AEUV als Ausnahme von der Grundregel, der Beseitigung aller Hindernisse für den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, eng auszulegen ist.<sup>237</sup> Das bedeutet, dass sie nicht auf öffentliche Interessen ausgeweitet werden darf, die nicht explizit in Art. 36 Satz 1 AEUV genannt sind.<sup>238</sup>

Da die Ausfuhrbeschränkungen für die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Mitgliedstaaten der EU zum

---

<sup>235</sup> *Herdegen*, Europarecht, § 14, Rn. 11; *EuGH*, Rs. C-154/04, 155/04, Slg. 2005, I-6451, Rn. 47.

<sup>236</sup> *EuGH*, Rs. C-55/94, Slg. 1995, I-4165, Rn. 37; *EuGH*, Rs. C-19/92, Slg. 1993, I-1663, Rn. 32.

<sup>237</sup> *EuGH*, Rs. 29/72, Slg. 11972, 1309, Rn. 4; *EuGH*, Rs. C-205/89, Slg. 1991, I-1361, Rn. 9; *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 11, Rn. 53.

<sup>238</sup> *Becker*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo*, EU-Kommentar, § 36 AEUV, Rn. 1.

Zwecke der Endlagerung gerechtfertigt sein müssen, ist vorliegend zu prüfen, ob die beschränkenden Regelungen einen Schutz der vorstehend genannten öffentlichen Interessen bewirken. Ist dies der Fall, dürfen sie kein Ausfuhrhindernis darstellen, welches zu diesen Zielen außer Verhältnis steht. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn dasselbe Ziel durch keine andere, unter dem Gesichtspunkt des freien Warenverkehrs weniger restriktive, Maßnahme erreicht werden kann.<sup>239</sup>

Eine Rechtfertigung nach Art. 36 Satz 1 AEUV kommt nur dann in Betracht, wenn die vorgenannten öffentlichen Interessen nicht bereits durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen Berücksichtigung gefunden haben.<sup>240</sup>

### **5.3.3.1 Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen gem. Art. 36 Satz 1 AEUV**

Um die Ausfuhrbeschränkungen für radioaktive Abfälle zu rechtfertigen, müssten die in Art. 36 Satz 1 AEUV genannten öffentlichen Interessen eine Beschränkung des freien Warenverkehrs rechtfertigen. Im vorliegenden Fall kommt dafür ganz klar der Schutz von Gesundheit und Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen in Betracht, da diese durch radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente beeinträchtigt werden können.<sup>241</sup>

Ziel des Ausfuhrverbots für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente ist der Schutz dieser öffentlichen Interessen. So soll durch das Ausfuhrverbot vermieden werden, dass radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente entwendet oder anderweitig missbräuchlich genutzt werden können. Dabei steht insbesondere der Schutz vor Terrorakten durch atomare Strahlung im Vordergrund. Weiterhin müssen bei der Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelemente höchste Sicherheitsstandards angewandt werden, um eine Strahlenbelastung der Umwelt und des Menschen zu

---

<sup>239</sup> *EuGH*, Rs. 72/83, Slg. 1983, 2727, Rn. 37, 38.

<sup>240</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 140.

<sup>241</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 140.

vermeiden. Diese können bei einer Endlagerung im Ausland nicht immer sichergestellt werden und somit Belange des Gesundheitsschutzes gefährdet sein.<sup>242</sup> Die Belange des Gesundheitsschutzes können insbesondere auch deshalb gefährdet sein, weil es keine gesicherten Wirkungsschwellen gibt, unterhalb derer Strahlenbelastungen als gesundheitlich unbedenklich anzusehen sind und den Mitgliedstaaten deshalb erhebliche Einschätzungsspielräume zustehen.<sup>243</sup> Der Transport von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen über lange Entfernungen und Staatsgrenzen hinweg, stellt außerdem ein enormes Gefahrenpotential im Hinblick auf Unfälle und einer damit einhergehenden Strahlenbelastung für Menschen, Tiere und Umwelt dar.<sup>244</sup> Darüber hinaus gilt bei radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen das Verursacherprinzip. Das Verursacherprinzip besagt, dass derjenige, dem (potentielle) Umweltbeeinträchtigungen zuzurechnen sind, für ihre Beseitigung, Verminderung oder ihren Ausgleich herangezogen werden soll.<sup>245</sup> So stellt auch die europäische Kommission in Erwägungsgrund 25 der Richtlinie 2011/70/EURATOM klar, dass die Verantwortung für die sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle letztlich bei den Mitgliedstaaten liegt. Das bedeutet, dass die Staaten, in denen radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente angefallen sind, auch deren sichere Endlagerung sicherzustellen haben. Eine genaue Überwachung der Endlagerung ist jedoch für die deutschen Überwachungsorgane nur in der Bundesrepublik Deutschland ausreichend möglich, welche durch die Pflicht zur Ablieferung an eine staatliche Einrichtung sichergestellt wird.

All das zeigt, dass ein explizites Ausfuhrverbot bzw. die Maßnahme gleicher Wirkung in Form der Ablieferungspflicht nach § 9a Abs. 2

---

<sup>242</sup> *Roßnagel*, *Radioaktiver Zerfall der Grundrechte?*, 51; *Wahl/Hermes*, *Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht*, 141.

<sup>243</sup> *Scheuing*, *Grenzüberschreitende atomare Wiederaufarbeitung*, 39.

<sup>244</sup> *Roßnagel*, *Radioaktiver Zerfall der Grundrechte*, 53.

<sup>245</sup> *Erbguth/Schlacke*, *Umweltrecht*, § 3, Rn. 11; *Caspar*, in: *Koch (Hrsg.)*, *Umweltrecht*, § 2, Rn. 48; *Meßerschmidt*, *Europäisches Umweltrecht*, § 3; Rn. 140 - 148.

Satz 1 AtG für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen gerechtfertigt scheint. Dies gilt sowohl für die Verminderung von Risiken beim normalen Transportvorgang bzw. Normalbetrieb eines Endlagers als auch für die Verminderung des Störfall- und Missbrauchsrisikos. Darüber hinaus ist unter Aspekten des Verursacherprinzips eine Verbringung in andere Mitgliedstaaten und damit einhergehend eine gleichzeitige Abwälzung der Risiken und Gefahren auf andere mehr als fragwürdig.

Allerdings stellt sich die Frage, ob das öffentliche Interesse bereits durch eine abschließende gemeinschaftsrechtliche Regelung ausreichend Schutz gefunden hat. Ist dies nicht der Fall, ist zu prüfen, ob ein explizites Verbringungsverbot oder die Ablieferungspflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG als Maßnahme gleicher Wirkung verhältnismäßig ist.

### **5.3.3.2 Keine abschließende gemeinschaftsrechtliche Regelung**

In Fällen, in denen ein Rechtsgut oder ein öffentliches Interesse, welches durch die ausfuhrbeschränkende Maßnahme eines Mitgliedsstaates geschützt werden soll, bereits durch eine gemeinschaftsrechtliche Regelung in Form einer Verordnung oder Richtlinie abschließend berücksichtigt ist, entfaltet diese gemeinschaftsrechtliche Regelung eine Sperrwirkung für weiterreichende Maßnahmen der Mitgliedstaaten.<sup>246</sup> Eine Rechtfertigung der Maßnahme kommt in einem solchen Fall nicht mehr in Betracht.<sup>247</sup> Allerdings gilt dies nach Ansicht des EuGH nur, wenn die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen „die vollständige Harmonisierung aller zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit von Menschen und Tieren notwendigen Maßnahmen vorsehen und gemeinschaftliche Verfahren zur Kontrolle ihrer Einhaltung re-

---

<sup>246</sup> Leible/Streinzi, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 36 AEUV, Rn. 14; Wahl/Hermes, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 141; Rengeling, in: Lukes (Hrsg.), Reformüberlegungen zum Atomrecht, 302.

<sup>247</sup> Epiney, in: Ehlers (Hrsg.), Europ. Grundrechte und Grundfreiheiten, § 8, Rn. 58.

geln“.<sup>248</sup> Ist dies der Fall, so ist ein Rückgriff auf Art. 36 AEUV nicht mehr möglich.<sup>249</sup> Somit ist zu prüfen, ob im Hinblick auf die dargelegten öffentlichen Interessen, welche die Ausfuhrbeschränkung für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente zum Zwecke der Endlagerung begründen, eine abschließende gemeinschaftsrechtliche Regelung vorliegt.<sup>250</sup>

So könnte die Richtlinie 2006/117/EURATOM über die Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente, welche im Rahmen der Änderung der AtAV am 30.4.2009 in deutsches Recht umgesetzt wurde, gemeinschaftsrechtliche Regelungen enthalten, die eine vollständige Harmonisierung auf dem Gebiet herbeiführen. Dies ist aber nicht der Fall. Die RL 2006/117/EURATOM regelt ausschließlich verfahrensrechtliche Aspekte der Verbringung radioaktiver Abfälle. Außerdem enthält die RL Vorgaben, in welche Gebiete eine Verbringung nicht erfolgen darf und welche Voraussetzungen mindestens für eine Verbringungsgenehmigung einzuhalten sind. Jedoch zielt sie nicht auf die Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ab, sondern regelt lediglich die Modalitäten der Beförderung.

Auch die Richtlinie 2011/70/EURATOM über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle enthält lediglich Mindestvorgaben, die zusätzliche nationale Vorschriften nicht ausschließt. Sie soll gem. Art. 1 Abs. 2 der RL lediglich gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten geeignete innerstaatliche Vorkehrungen für ein hohes Sicherheitsniveau bei der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle treffen.

Das bedeutet letztlich, dass eine abschließende gemeinschaftsrechtliche Regelung im Hinblick auf den Schutz der Gesundheit und des Le-

---

<sup>248</sup> *EuGH*, Rs. C-227/82, Slg. 1983, 3883, Rn. 35.

<sup>249</sup> *EuGH*, Rs. C-227/82, Slg. 1983, 3883, Rn. 35.

<sup>250</sup> *Wahl/Hermes*, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, 142.

bens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, für Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zum Zwecke der Endlagerung nicht besteht. Der Rückgriff auf die Ausnahmen vom Verbot von Ausfuhrbeschränkungen nach Art. 36 AEUV ist somit nicht gesperrt.

### 5.3.3.3 Vorliegen eines territorialen Bezugs

Allerdings ist fraglich, ob eine Rechtfertigung gem. Art. 36 AEUV unter Verweis auf den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen auch dann möglich ist, wenn die verfolgten Schutzziele nicht auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland sichergestellt werden können. Primäre Aufgabe des Art. 36 AEUV ist ja in erster Linie, dass die verfolgten Schutzziele auf dem Gebiet des jeweiligen Mitgliedsstaates sichergestellt werden.<sup>251</sup> Dies ist allerdings vorliegend nicht immer der Fall. So zielen die Minimierung des Risikos, dass radioaktives Material für terroristische Zwecke abgezweigt wird oder auch die Belange des Gesundheits- und Umweltschutzes beim Bau und Betrieb von Endlagern für radioaktive Abfälle nicht nur auf den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen in der Bundesrepublik Deutschland ab, sondern auch in einem erheblichen Maße auf den Schutz dieser Rechtsgüter im jeweiligen potentiellen Verbringungsstaat.

Ob eine solche Ausweitung des Schutzbereiches auf andere Mitgliedstaaten möglich ist, ist strittig. So wird von einer Ansicht die Möglichkeit der Rechtfertigung einer Ausfuhrbeschränkung grundsätzlich nur dem Mitgliedsstaat zugestanden, der auf seinem Staatsgebiet die Veranlassung sieht, Schutzmaßnahmen zu treffen.<sup>252</sup> Eine andere Ansicht sieht keinen Grund für einen generellen Ausschluss von Maßnahmen, denen ein solcher „territorialer Anknüpfungspunkt“ fehlt.<sup>253</sup> Danach könnten nationale Maßnahmen grundsätzlich auch außerhalb des je-

---

<sup>251</sup> *Epiney*, in: *Ehlers*, Europ. Grundfreiheiten und Grundrechte, § 8, Rn. 74.

<sup>252</sup> *Leible/Strein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, Art 36 AEUV, Rn. 29; *Müller-Graff*, in: *v. d. Groeben/Schwarze*, EU-/EG-Vertrag, Art. 30 EGV, Rn. 39.

<sup>253</sup> *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 11, Rn. 71.

weiligen Territoriums befindliche Schutzgüter zum Gegenstand haben.<sup>254</sup> Allerdings müsse dem jeweiligen Mitgliedsstaat eine Kompetenz für den entsprechenden Schutz zukommen.<sup>255</sup>

Welche Ansicht nunmehr einschlägig bzw. welcher Ansicht zu folgen ist, ist jedoch im vorliegenden Fall obsolet, da die Maßnahmen für den Gesundheitsschutz, für den Schutz vor der Proliferation atomwaffenfähigen Materials bzw. dem Schutz anderer technischer und nicht-technischer Risiken immer auch Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland haben und häufig nicht territorial eingegrenzt werden können. So kann eine Gefahr für Gesundheit und Leben von Menschen in Deutschland auch dann nicht ausgeschlossen werden, wenn ein Missbrauch oder Diebstahl von radioaktivem Material in einem anderen Mitgliedsstaat der EU stattfindet. Das gleiche gilt bei strengeren Vorgaben zum Gesundheitsschutz. So ist es erwiesen, dass, aufgrund der starken Emissionen aus den Wiederaufarbeitungsanlagen im französischen LaHague und im englischen Sellafield, die Irische See das am stärksten radioaktiv verseuchte Meer der Welt ist.<sup>256</sup> Außerdem stammen 97% aller radioaktiven Einleitungen in die Nordsee aus diesen beiden Wiederaufarbeitungsanlagen.<sup>257</sup> Auch von diesen Verschmutzungen kann eine Gesundheitsgefährdung für Bürgerinnen und Bürgern der Bundesrepublik Deutschland ausgehen. Das gleiche gilt im Falle des Austritts von radioaktiven Stoffen aus einem atomaren Endlager; auch diese können sich über die Kontamination von Luft und Wasser bis in die Bundesrepublik Deutschland auswirken. Dies zeigt, dass die öffentlichen Interessen bezüglich des Schutzes von Gesundheit und Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen in der Bundesrepublik Deutschland auch dann betroffen sein können, wenn ein Schwerpunkt des Schutzes der öffentlichen Interessen im jeweiligen Mitgliedsstaat liegt. Ein territorialer Bezug liegt deshalb vor.

---

<sup>254</sup> *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 11, Rn. 71.

<sup>255</sup> *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 11, Rn. 71.

<sup>256</sup> *Roßnagel/Gündling*, Wiederaufarbeitung im Ausland, 25.

<sup>257</sup> *Roßnagel/Gündling*, Wiederaufarbeitung im Ausland, 25.

#### 5.3.3.4 Verhältnismäßigkeit der Ausfuhrbeschränkung

Somit sind das explizite Verbringungsverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente sowie die Ablieferungspflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG als Maßnahme gleicher Wirkung am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH muss demnach die Wahl der Mittel im Hinblick auf das zu erreichende Ziel geeignet, erforderlich und angemessen sein.<sup>258</sup>

Eine solche Prüfung steht jedoch vor einem entscheidenden Problem. Zwar wird nachfolgend versucht, auf Basis justitierbarer Maßstäbe eine solche Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen, doch ist die Abwägung von Vor- und Nachteilen von Gefahren für Gesundheit und Leben, von Sicherheitsaspekten und dem Umweltschutz rechtlich nur sehr schwer möglich. Es handelt sich bei dem Ausfuhrverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente vielmehr um eine politische Entscheidung, die in ein Gesamtkonzept, welches den Umgang mit radioaktivem Material, die Frage, wie ein Staat zur Atomenergie steht, das Problem der Wiederaufarbeitung von Brennelementen und die Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente regelt, eingebettet ist. So wurde bereits im Hinblick auf das Verbot der Wiederaufarbeitung festgestellt, dass eine Entscheidung zwischen direkter Endlagerung einerseits und der Wiederaufarbeitung andererseits in den Regelungsspielraum der Legislative und Exekutive fällt und nicht von der Judikative bewertet werden kann.<sup>259</sup> Dies gilt auch für die Festlegung einer ausschließlichen Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente aus Deutschland in der Bundesrepublik Deutschland. Die vielen verschiedenen Aspekte, auf denen das Gesamtkonzept der Endlagerung von radioaktiven Abfällen in der Bundesrepublik Deutschland beruht, machen es kaum möglich, einige der mit diesem Konzept verfolgten Ziele isoliert daraufhin zu

---

<sup>258</sup> *EuGH*, Rs. C-120/95, Slg. 1998, I-1831, Rn. 39 ff.; *EuGH*, Rs. C-302/86, Slg. 1988, 4607, Rn. 11 ff.; *EuGH*, Rs. C-368/95, Slg. 1997, I-3689, Rn. 19 ff.

<sup>259</sup> *Papier*, in: *Pelzer (Hrsg.)*, Kernenergierecht zwischen Ausstiegsforderung und europäischem Binnenmarkt, 44.

überprüfen, ob diese Ziele auch durch Maßnahmen erreicht werden können, die den freien Warenverkehr innerhalb der EU weniger beeinträchtigen. Die Festlegung auf eine ausschließliche innerdeutsche Endlagerung in Deutschland angefallener radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente sowie der Ausschluss einer Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen im Ausland beruht letztlich auf einer Gesamtabwägung vieler Vor- und Nachteile, die nicht ausschließlich im Bereich des Schutzes von Menschen, Tieren und der Umwelt zu finden sind.

Aus diesem Grund ist eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht unter Berücksichtigung all dieser Aspekte möglich, da diese häufig nicht öffentlich bekannt sind. Die vorliegende Prüfung bezieht sich deshalb ausschließlich auf die Eingangs dargelegten Gefahren, welche den Schutz von Menschen, Tieren und Umwelt zuwiderlaufen könnten und ist somit nicht abschließend.

#### 5.3.3.4.1 Geeignetheit

Das Ausfuhrverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente müsste somit geeignet sein, ihrem Zweck, also dem Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, zu dienen. Geeignet ist eine Maßnahme, wenn sie unter Kausalitäts- und Wahrscheinlichkeitsaspekten, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen vermag bzw. näher rückt.<sup>260</sup> Zur Zweckerreichung ungeeignet ist die Maßnahme, wenn sie die Erreichung des Ziels erschwert oder im Hinblick auf das Ziel keine Wirkung entfaltet.<sup>261</sup>

Die Gefahr der Abzweigung von waffenfähigem radioaktivem Material kann beim Transport von abgebrannten Brennelementen und hochradioaktiven Abfällen aus Kernkraftwerken nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden. Auch ein Anschlag auf die sog. „Castor-Behälter“

---

<sup>260</sup> *Schroeder*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 36 AEUV, Rn. 53; *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur*, EUV/AEUV, Art. 36 AEUV, Rn. 15.

<sup>261</sup> *Khan/Eisenhut*, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht, Art. 36 AEUV, Rn. 19; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 51, Rn. 98.

ist während eines Transportes möglich. Die Wiederaufarbeitung von abgebrannten Brennelementen ist in Deutschland gem. § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG verboten und abgebrannte Brennelemente sind bis zum Transport in ein Endlager gem. § 9a Abs. 2 Satz 3 AtG standortnah zwischenzulagern. Das bedeutet, dass ein Transport ausschließlich vom Zwischenlager in das Endlager stattfindet. Wenn dieser Transport sich auf das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland begrenzt, ist das Risiko, dass es auf diesem Transport zu einem Unfall, Anschlag oder zur Entwendung radioaktivem Materials kommt, minimiert. Weiterhin kann in einem Endlager in Deutschland sichergestellt werden, dass sämtliche Schutzpflichten und Prüfpflichten zum Schutz der Bevölkerung vor der Kontamination mit radioaktiven Strahlen eingehalten und erfüllt werden. Ähnliches gilt für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle. Zwar besteht bei diesen ein nicht so hohes Risiko, doch können auch sie Ziel terroristischer Akte werden. Zudem muss bei ihnen sichergestellt werden, dass eine langfristige Endlagerung, welche einen ausreichenden Schutz vor Kontamination bietet, erfolgt. Auch dies kann letztlich ausschließlich in der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet werden, da die Überwachung und Kontrolle in anderen Mitgliedstaaten nicht den deutschen Behörden obliegt.

Somit ist festzustellen, dass ein Ausfuhrverbot sicherlich geeignet ist, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen beizutragen. Zwar kann damit nicht sichergestellt werden, dass die dargelegten Risiken vollständig ausgeschlossen werden, allerdings ist dies auch nicht nötig, da bereits eine Teileignung der Maßnahme zur Erfüllung der Geeignetheit ausreichend ist.<sup>262</sup>

#### **5.3.3.4.2 Erforderlichkeit**

Die Ausfuhrbeschränkung für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente müsste zudem zum Schutz der Gesundheit und des

---

<sup>262</sup> *EuGH*, Rs. C-152/78, Slg. 1980, 2299, Rn. 15 ff.; *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 34 - 36 AEUV, Rn. 92.

Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen erforderlich sein. Die Erforderlichkeit einer Maßnahme ist gegeben, wenn das angestrebte Ziel nicht durch Maßnahmen erreicht werden kann, die den Handel innerhalb der EU weniger beschränken.<sup>263</sup>

Ein solches Mittel könnte eine noch bessere Überwachung von Transporten mit radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen sein. Auch vertragliche Vereinbarungen über bestimmte Sicherheitsaspekte und Überwachungsmethoden der einzelnen Endlager wären denkbar. Jedoch ist gerade beim Transport von abgebrannten Brennelementen aus der Wiederaufarbeitung deutlich geworden, dass zur Sicherung dieser Transporte ein gewaltiges Polizeiaufgebot notwendig ist, um die genannten Gefahren, die von den Transporten ausgehen, auszuschließen. Aus diesem Grund finden sich wohl keine Maßnahmen, welche die erheblichen Transportrisiken besser minimieren, als eine Reduzierung beziehungsweise Minimierung der Transporte und/oder der Transportwege. Zudem legt Art. 191 Abs. 2 AEUV den Grundsatz fest, dass Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind. Da die umweltpolitischen Ziele der Union gem. Art. 191 Abs. 1 AEUV auf den Schutz der menschlichen Gesundheit abzielen, bedeutet dies, dass es Sache des jeweiligen Staates sein soll, die entsprechenden Maßnahmen zu treffen, um die Beseitigung der auf ihrem Territorium angefallenen radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente sicherzustellen.<sup>264</sup> Aus diesem Grund gilt es, auch radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente möglichst nah am Ort ihrer Entstehung endzulagern, um ihre Verbringung und damit die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung möglichst einzuschränken.

Auch das von der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union unterzeichnete Basler Übereinkommen über die Kontrolle der

---

<sup>263</sup> *EuGH*, Rs. C-106/91, Slg. 1992, I-3351, Rn. 31; *EuGH*, Rs. 67/97, Slg. 1998, I-8033, Rn. 35; *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 34 - 36, Rn. 93.

<sup>264</sup> So auch im Hinblick auf andere gefährliche Abfälle, *EuGH*, Rs. C-2/90, NVwZ 1992, 871 (873).

grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung<sup>265</sup> vom 22.3.1989 legt in Art. 4 Abs. 9 fest, dass die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle und anderer Abfälle nur zugelassen werden soll, wenn der Ausfuhrstaat nicht über die technische Fähigkeit oder die notwendigen Anlagen verfügt, die fraglichen Abfälle umweltgerecht und wirksam zu entsorgen. Zwar verfügt auch die Bundesrepublik Deutschland derzeit über kein funktionierendes Endlager für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente, allerdings ist dies bisher auch in keinem anderen Mitgliedsstaat der EU der Fall. Außerdem liegen bisher keine Gründe vor, dass ein solches nicht in der Bundesrepublik Deutschland zu bauen sei. Vielmehr ist davon auszugehen, dass, nachdem ein entsprechender Ort für ein solches Endlager gefunden ist, die Bundesrepublik Deutschland auch über das entsprechende technische Know-How verfügt, um den Bau eines solchen Endlagers zu realisieren. Darüber hinaus soll gem. Art. 4 Abs. 2 lit. d des Abkommens sichergestellt werden, dass die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle auf ein Mindestmaß reduziert wird. Auch diese Vorschrift hebt das Prinzip der Entsorgungsnähe hervor und zeigt die Erforderlichkeit einer Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen innerhalb des Staatsgebietes der Bundesrepublik Deutschland auf. Die Vorgaben dieses Abkommens beziehen sich zwar nicht auf radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente, können jedoch als Orientierung bezüglich der Erforderlichkeit eines Ausfuhrverbotes dienen, da radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente von ihrem Gefährdungspotential, das von gefährlichen Abfällen ausgehende Gefährdungspotential, noch übersteigen.

Somit lässt sich feststellen, dass ein Ausfuhrverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente als Maßnahme zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen erforderlich ist. Ein solcher Schutz kann nur sichergestellt werden, wenn

---

<sup>265</sup> Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22.3.1989, BGBl. II 1994, S. 2704.

Transportwege minimiert werden und die radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente möglichst nah am Ort ihrer Entstehung endgelagert werden. Gilt das Prinzip der Entsorgungsnähe doch bereits beim Umgang mit anderen gefährlichen und sonstigen Abfällen, muss es erst recht auch im Umgang mit solch gefährlichen Abfällen wie abgebrannten Brennelementen und radioaktiven Abfällen gelten.

#### **5.3.3.4.3 Angemessenheit**

Schließlich müsste das Ausfuhrverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente auch noch angemessen sein. Angemessen ist eine nationale Beschränkung des freien Warenverkehrs, wenn diese in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck steht.<sup>266</sup>

Im vorliegenden Fall würde es Betreibern von Endlagern für radioaktive Abfallstoffe in anderen Mitgliedstaaten der EU unmöglich gemacht werden, radioaktive Abfälle und abgebrannter Brennelemente aus der Bundesrepublik Deutschland in ihrem Endlager einzulagern. Das bedeutet insbesondere, dass ihnen aufgrund des Verbots, radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente in das Endlager einzulagern, eine Gewinnerzielungsmöglichkeit vorenthalten wird. Dies könnte sich gegebenenfalls negativ auf das Interesse von Ländern zur Errichtung und zum Betrieb eines solchen Endlagers auswirken. Auf der anderen Seite ist der mit dem Ausfuhrverbot verfolgte Zweck zu betrachten. So zielt das Ausfuhrverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen ab. Dieses Schutzgut könnte in Fällen des Missbrauchs von radioaktivem Material sowie aufgrund von Kontamination mit radioaktiver Strahlung aufgrund mangelnder Sicherheitsvorkehrungen äußerst stark beeinträchtigt werden. Das bedeutet, auch wenn die Eintrittswahrscheinlichkeit eines solchen Schadensereignisses als gering einzuschätzen ist, ist das Scha-

---

<sup>266</sup> *EuGH*, Rs. C-1/90, Slg. 1991, I-4151, Rn. 17; *EuGH*, Rs. C-470/93, Slg. 1995, I-1923, Rn. 15; *Khan/Eisenhut*, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht, Art. 36 AEUV, Rn. 21.

denpotential jedoch erheblich. Dieser Aspekt ist bei dem Ausgleich zwischen den Interessen der Warenverkehrsfreiheit und dem Schutz von Bevölkerung und Umwelt zu beachten. Dazu kommt, dass derzeit kein Endlager für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente in der Europäischen Union existiert. Das Problem einer Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen ist somit derzeit ausschließlich von theoretischer Bedeutung. Wie bereits im Rahmen der Erforderlichkeit dargelegt, stehen auch keine Mittel zur Verfügung, welche den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen genauso effektiv sicherstellen wie ein komplettes Ausfuhrverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente. Aus diesem Grund scheint ein Ausfuhrverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente, verbunden mit der theoretischen Einschränkung der Rechte von Endlagerbetreibern und der Warenverkehrsfreiheit, angemessen, um den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sicherzustellen.

#### **5.3.3.4 Ergebnis der Verhältnismäßigkeitsprüfung**

Im Ergebnis ist festzustellen, dass sowohl ein explizites Ausfuhrverbot als auch die Ablieferungspflicht an ein staatliches Endlager gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG verhältnismäßig ist. Die Maßnahme ist geeignet, erforderlich und angemessen, den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu sichern, da es die dargestellten Risiken und Gefahren auf ein Mindestmaß beschränkt. Es ist auch keine Maßnahme ersichtlich, die dieses Ziel im gleichen Maße erreichen würde, ohne den zwischenstaatlichen Handel weniger zu beschränken. Außerdem ist nicht erkennbar, dass die Ausfuhrbeschränkung in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrem verfolgten Zweck steht.

#### **5.4 Zwischenergebnis**

Schlussendlich kann festgestellt werden, dass die geplante Rechtslage, welche gem. § 3a AtG-E i. V. m. § 8 Abs. 1 AtAV die Verbringung von

radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen in Mitgliedstaaten der EU zum Zwecke der Endlagerung zwar grundsätzlich erlaubt, diese jedoch durch die Bezugnahme des § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV auf die Ablieferungspflicht für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG letztlich wieder verbietet, nicht gegen das Verbot von Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung nach Art. 35 AEUV verstößt. Dies gilt auch für ein explizites Verbot der Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen in Mitgliedstaaten der EU zum Zwecke der Endlagerung.

Die Vorgaben für einen gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet nach Art. 92 ff. EAGV finden dabei keine Anwendung, da radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente nicht als Güter und Erzeugnisse im Sinne des Anhangs IV von Art. 93 EAGV anzusehen sind. Jedoch unterfallen radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente den Vorgaben über die Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes nach Art. 26 ff. AEUV, da für den Fall, dass eine Sache nicht vom EAGV umfasst ist, auf die Regelungen des EUV und AEUV zurückgegriffen wird, um diese Regelungslücke zu schließen.

Die Frage, welche der Grundfreiheiten durch ein Ausfuhrverbot von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen betroffen ist, konnte klar für die Warenverkehrsfreiheit entschieden werden. Nach zutreffender Ansicht des EuGH sind auch Abfälle als Waren im Sinne der Warenverkehrsfreiheit anzusehen, da diese im Rahmen von Handelsgeschäften über die Grenze verbracht werden. Dabei ist es unerheblich, welcher Natur diese Handelsgeschäfte sind. Auch die Marktfähigkeit der Güter im Hinblick auf einen Warenwert ist dabei nicht von Relevanz. Letztlich ist sowohl das explizite Ausfuhrverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente als auch die Ablieferungspflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG als Maßnahme gleicher Wirkung nach Art. 36 Satz 1 AEUV zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen gerechtfertigt. Die Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennele-

menten ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung birgt ein erhebliches Gefahrenpotential, insbesondere im Hinblick auf den Missbrauch von radioaktivem Material für terroristische Zwecke oder durch die Gefahr, die von mit radioaktiver Strahlung kontaminiertem Material, wie Luft und Wasser, auf Gesundheit und Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen. Ein explizites Ausfuhrverbot bzw. eine Ablieferungspflicht an ein staatliches Endlager nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG ist sowohl geeignet als auch erforderlich und angemessen, um die genannten Gefahren zu minimieren und so den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen sicherzustellen.

## 6 Schlussbetrachtung

Im Rahmen der vorliegenden Darstellung konnten die eingangs aufgeworfenen Fragestellungen eindeutig beantwortet werden.

Der deutsche Gesetzgeber ist gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV verpflichtet, die Vorgaben der Richtlinie 2011/70/EURATOM in innerdeutsches Recht umzusetzen. Doch ergibt sich daraus keine Verpflichtung für die Einfügung des geplanten § 3a AtG-E, welcher die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in andere Mitgliedstaaten oder Drittstaaten zum Zweck der Endlagerung als gleichberechtigte Alternative neben die inländische Endlagerung stellt. Da Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 2 der RL die Möglichkeit der Verbringung nur als Alternative zur ausschließlichen inländischen Endlagerung nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 1 der RL aufzeigt, hätte eine Festlegung auf die inländische Endlagerung zur Erreichung des Richtlinienziels ausgereicht.

Allerdings ergibt sich für den geplanten § 3a AtG-E kein Anwendungsbereich. Im Rahmen der derzeitigen Rechtslage ist eine Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung nicht erlaubt. Zwar dürfen radioaktive Abfälle ins Ausland verbracht werden, wenn sie die in § 8 oder § 9 AtAV festgelegten Voraussetzungen erfüllen, doch wird eine Verbringung zur Endlagerung ausgeschlossen, da radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente zur Endlagerung gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG an eine Landessammelstelle oder ein staatliches Endlager abgegeben werden müssen. Daran ändert die Einführung des § 3a AtG-E nichts. Durch § 3a AtG-E wird die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung als gleichberechtigte Alternative zur inländischen Endlagerung gesetzlich festgelegt. Doch müssen, damit eine Genehmigung zur Verbringung erteilt werden darf, die Voraussetzungen des § 3a Abs. 1 AtG-E erfüllt sein. Das ist jedoch nicht möglich. So darf die Genehmigung gem. § 3a Abs. 1 Nr. 1 bzw. Abs. 2 Nr. 1 AtG-E nur erteilt wer-

den, wenn zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem abnehmenden Staat ein Abkommen über die Verbringung besteht. Solche Abkommen dürfen aber gem. § 1 Satz 2 StandAG nicht abgeschlossen werden. Auch müssen zusätzlich zu den Voraussetzungen des § 3a AtG-E, die Voraussetzungen des § 8 bzw. § 9 AtAV erfüllt sein. Da diese jedoch festlegen, dass radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente zur Endlagerung gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG an eine Landessammelstelle oder an ein Bundesendlager abzuliefern sind, kann auch diese Voraussetzung nicht erfüllt werden. Die Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung nach § 3a AtG-E ist somit ausgeschlossen.

Die Einführung des geplanten § 3a AtG-E kann auch nicht damit begründet werden, dass ein explizites Verbringungsverbot einen Verstoß gegen die Binnenmarktvorschriften der EU darstellen würde. Radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente unterfallen nicht den speziellen Regelungen über einen gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet nach Art. 92 ff. EAGV, da sie nicht zu den in den Listen von Anhang IV des Art. 92 EAGV aufgeführten Gütern und Erzeugnissen gehören, die vom gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet erfasst sind. Jedoch unterfallen sie den Regelungen zur Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes nach Art. 26 ff. AEUV. Der EAGV gilt als *lex specialis* und im Falle, dass eine Sache nicht vom EAGV umfasst ist, wird diese Regelungslücke durch die Vorschriften von EUV und AEUV geschlossen. Dass es sich bei der betroffenen Grundfreiheit um die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 35 AEUV handelt und nicht um die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV, liegt daran, dass der EuGH, trotz des fehlenden Warenwertes, Abfälle als Ware ansieht, da sie im Rahmen eines Handelsgeschäftes über die Grenze gebracht werden. Ein explizites Verbringungsverbot für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente würde eine Beschränkung der Warenausfuhr nach Art. 35 AEUV darstellen und damit den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beschränken. Doch handelt es sich auch bei

der Ablieferungspflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG für radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente an eine staatliche Einrichtung um eine Maßnahme mit gleichen Wirkungen wie ein explizites Ausführverbot. Allerdings wären das explizite Verbringungsverbot als mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung sowie die Ablieferungspflicht an eine staatliche Einrichtung nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG als Maßnahme gleicher Wirkung gerechtfertigt, da sie dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen nach Art. 36 Satz 1 AEUV dienen würden. Die Maßnahmen wären geeignet, erforderlich und angemessen, um Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu sichern, da die von der Verbringung und Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ausgehenden Gefahren auf ein Mindestmaß beschränkt werden würden. Es sind keine Maßnahmen erkennbar, die dieses Ziel im gleichen Maß erreichen würden, ohne den zwischenstaatlichen Handel weniger stark einzuschränken. Auch ergibt sich kein Grund, dass die Ausfuhrbeschränkungen in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrem verfolgten Zweck stehen.

Schlussendlich kann die geplante Einführung des § 3a AtG nur rechtspolitisch begründet werden. So hat die Darstellung der derzeitigen Rechtslage aufgezeigt, dass eine Verbringung radioaktiver Abfälle nicht grundsätzlich verboten ist. Lediglich abgebrannte Brennelemente müssen gem. § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG nach ihrer Nutzung standortnah zwischengelagert werden und im Anschluss gem. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG an ein Bundesendlager abgeliefert werden. Verboten ist nur die Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung, da § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG festlegt, dass alle in § 76 StrlSchV festgelegten Stoffe zur Endlagerung an den Bund abzuliefern sind. § 76 StrlSchV umfasst dabei sämtliche bei Tätigkeiten und im Umgang mit radioaktiven Stoffen anfallenden radioaktiven Abfälle. An dieser Rechtslage ändert sich durch die Einführung des geplanten § 3a AtG-E nichts. Vielmehr enthält dieser zusätzliche Verbringungs Voraussetzungen, die bei der Genehmi-

gungserteilung erfüllt sein müssen und erschwert damit, wie die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung darlegt, formell die Verbringung. Auf der anderen Seite wird, wie von den Umweltverbänden zu Recht kritisiert, die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland zum Zwecke der Endlagerung als gleichwertige Alternative im Atomgesetz festgeschrieben, ohne der Norm jedoch einen Anwendungsbereich zu geben. Das zeigt, dass der Gesetzgeber bewusst vermeiden will, ausschließlich Art. 4 Abs. 4 Satz 1 HS. 1 der RL 2011/70/EURATOM in deutsches Recht umzusetzen. In diesem Fall würde sich der deutsche Gesetzgeber eindeutig auf eine ausschließliche inländische Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen festlegen. Zwar ist eine Verbringung zur Endlagerung im Ausland derzeit auch nicht möglich, doch ist eine Änderung der von der Ablieferungspflicht erfassten Stoffe nach § 76 StrlSchV einfacher und wohl auch ohne größere öffentliche Debatten möglich. Eine spätere Rücknahme eines im Atomgesetz festgeschriebenen expliziten Ausfuhrverbotes würde jedoch zu einer großen politischen und gesellschaftlichen Debatte führen. Als Beispiel dafür kann die von der derzeitigen Bundesregierung durchgeführte Verlängerung der Laufzeiten für Kernkraftwerke herangezogen werden. Auch die Laufzeitverlängerungen haben eine solch große gesellschaftliche Debatte herbeigeführt, dass sie nur kurze Zeit später, begründet auf Sicherheitsrisiken nach dem Erdbeben von Fukushima, aber wohl auch aufgrund fehlender politischer und gesellschaftlicher Mehrheiten, wieder zurückgenommen wurde. Die Begründung für die Einführung des geplanten § 3a AtG-E könnte somit tatsächlich ausschließlich darin liegen, dass die Bundesregierung eine klare Festlegung auf eine ausschließliche Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen in Form eines expliziten Verbringungsverbotes vermeiden möchte, um sich die Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen im Ausland als Option für die Zukunft nicht zu verschließen.

Unter Aspekten des Verursacherprinzips, Aspekten einer intergenerationellen Verantwortung für den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie unter Nachhaltigkeitsaspekten muss diese Entscheidung der deutschen Bundesregierung stark kritisiert werden. Nur eine klare Festlegung auf eine ausschließliche inländische Endlagerung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen würde der Verantwortung für die genannten Schutzgüter gerecht werden.





## Literatur

- Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael, *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) - Kommentar*, München 2010.
- Becker, Peter, *Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne, Zugleich ein Beitrag zur Entwicklung des Energierechts*, 2., überarb. Aufl, Bochum 2011.
- Bergmann, Jan Michael (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, 4., erw. Ausg, Basel 2011.
- Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel, *Die Europäische Union, Europarecht und Politik*, 10. Aufl, Baden-Baden 2012.
- Büdenbender, Ulrich/Heintschel von Heinegg, Wolff/Rosin, Peter, *Energierecht I, Recht der Energieanlagen*, Berlin, New York 1999.
- Bufe, Helga/Grumbach, Jürgen, *Staat und Atomindustrie, Kernenergiepolitik in der BRD*, Köln 1979.
- Bundesamt für Strahlenschutz, *Dezentrale Zwischenlager - Bausteine zur Entsorgung radioaktiver Abfälle*,  
[http://www.bfs.de/en/bfs/publikationen/broschueren/transport\\_lagerung/dezentr\\_zwischenlager.pdf](http://www.bfs.de/en/bfs/publikationen/broschueren/transport_lagerung/dezentr_zwischenlager.pdf) (Stand: 01.08.2013).
- Bundesamt für Strahlenschutz, *Abfallprognosen*,  
<http://www.bfs.de/de/endlager/abfaelle/prognose.html> (Stand: 14.07.2013).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, *Begründung zur Novelle der Strahlenschutzverordnung 2001*, Berlin 2001.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe, Die sichere Entsorgung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle in Deutschland, Gemeinsames Papier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines neuen Endlagersuchgesetzes 15.12.2011

[http://www.bmu.de/fileadmin/bmuimport/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund\\_standortsuche\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/fileadmin/bmuimport/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund_standortsuche_bf.pdf)

(Stand: 01.08.2013).

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, EUV, AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta - Kommentar, 4. Aufl, München 2011.

CDU, CSU und FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP zur 17. Legislaturperiode 26.10.2009,

<http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (Stand: 01.08.2013).

Danner, Wolfgang/Theobald, Christian, Energierecht, 76. Ergänzungslieferung 2013, München 1992.

Dauses, Manfred A., Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 31. Erg.-Lfg., Stand: Juli 2012, München 2012.

Detterbeck, Steffen, Allgemeines Verwaltungsrecht, mit Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl, München 2011.

Deutsche Umwelthilfe e.V., Stellungnahme zum Entwurf eines 14. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes,

[http://www.duh.de/uploads/media/DUH\\_Stgn\\_14\\_AendG\\_AtG\\_01.pdf](http://www.duh.de/uploads/media/DUH_Stgn_14_AendG_AtG_01.pdf) (Stand: 28.05.2013).

Deutsche Umwelthilfe e.V., Altmaier hält nicht Wort: keine Klarheit beim Atommüll-Export,

[http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=3030](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3030) (Stand: 29.05.2013).

Ehlers, Dirk (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3., vollständig überarbeitete und erw. Aufl, Berlin 2009.

- Epiney, Astrid, Einbeziehung gemeinschaftlicher Umweltschutzprinzipien in die Bestimmung mitgliedstaatlichen Handlungsspielraums, DVBl. (1993), 93-100.
- Erbguth, Wilfried/Schlacke, Sabine, Umweltrecht, 4., überarb. und erw. Aufl, Baden-Baden 2012.
- Europäische Kommission, Nuklearabfälle: Kommission begrüßt Verabschiedung der Richtlinie über nukleare Abfälle, Brüssel 19.07.2011.
- Everling, Ulrich, Die Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, RIW (1993), Beilage 2-22.
- Fischerhof, Hans, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht - Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 1978.
- Frenz, Walter, Handbuch Europarecht, Band 6 Institutionen und Politiken, Heidelberg, Dordrecht, London, New York 2011.
- Frenz, Walter/Eblenz, Christian, Die europäische Atompolitik nach dem Vertrag von Lissabon und aktuelle Fragen des Atommüllexports, RdE (2011), 41-46.
- Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus, EUV, AEUV, Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Gemeinschaft, 5. Aufl, München 2010.
- Giesberts, Ludger/Reinhardt, Michael (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, 27. Aufl., München 2013.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 50. Ergänzungslieferung, München 2013.
- Greenpeace Deutschland, Deutscher Atommüll ins Ausland?, [http://www.greenpeace.de/themen/atomkraft/nachrichten/artikel/deutschen\\_atommuell\\_ins\\_ausland\\_exportieren/](http://www.greenpeace.de/themen/atomkraft/nachrichten/artikel/deutschen_atommuell_ins_ausland_exportieren/) (Stand: 29.05.2013).

- Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl, Baden-Baden 2003.
- Haedrich, Heinz, Atomgesetz mit Pariser Atomhaftungsübereinkommen, Baden-Baden 1986.
- Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias, Europarecht, 8., überarb. u. akt. Aufl, Tübingen 2012.
- Heintschel von Heinegg, Wolff/Vedder, Christoph, Europäisches Unionsrecht, EUV, AEUV, Grundrechte-Charta, Handkommentar, Baden-Baden [u.a.] 2012.
- Herdegen, Matthias, Europarecht, 15., überarb. und erw. Aufl, München 2013.
- Hofmann, Hasso, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, Stuttgart 1981.
- International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW) (Hrsg.), Die Endlagerung radioaktiver Abfälle, Risiken und Probleme, Stuttgart, Leipzig 1995.
- Jarass, Hans D. (Hrsg.), Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar unter Berücksichtigung der Bundes-Immissionsschutzverordnungen, der TA Luft sowie der TA Lärm, 9., vollst. überarb. Aufl, München 2012.
- Kloepfer, Michael, Verfassungsrecht Bd. II, München 2010.
- Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, 3., vollst. überarb. Aufl, München 2010.
- Koenig, Christian/Müller, Christoph, Das Verbot der Abgabe von Kernbrennstoffen gemäß § 9a I 2 AtG auf dem Prüfstein des Gemeinschaftsrechts, EuZW (2007), 139-144.

- Kramer, Rainer/Zerlett, Georg, Strahlenschutzverordnung, Strahlenschutzvorsorgegesetz, Kommentar zur Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen mit amtlicher Begründung und zum Gesetz zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastung, 3., Neubearb. und erw. Aufl., Köln 1990.
- Kuhbier, Jörg/Prall, Ursula, Errichtung und Betrieb von Endlagern für radioaktive Abfälle durch Beliehene, ZUR (2009), 358-364.
- Kurz, Alexander, Stilllegung und Beseitigung nuklearer Anlagen, Rechtliche Beurteilung unter besonderer Berücksichtigung des gestuften Genehmigungsverfahrens, Köln, Berlin, Bonn, München 1994.
- Luckow, Klaus-Richard, Nukleare Brennstoffkreisläufe im Spiegel des Atomrechts, Anlagenbegriffe, Sicherheitsanforderungen, staatliche Schutzpflicht, Berlin 1988.
- Lukes, Rudolf (Hrsg.), Reformüberlegungen zum Atomrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1991.
- Meßerschmidt, Klaus, Europäisches Umweltrecht, Ein Studienbuch, München 2011.
- Möller, Detlev, Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland, Administrativ-politische Entscheidungsprozesse zwischen Wirtschaftlichkeit und Sicherheit, zwischen nationaler und internationaler Lösung, Frankfurt am Main, New York 2009.
- Pelzer, Norbert, Nochmals: Sind Kompaktlager genehmigungsfähig?, NJW (1980), 1505-1506.
- Pelzer, Norbert (Hrsg.), Kernenergierecht zwischen Ausstiegsforderung und europäischem Binnenmarkt, Tagungsbericht der AIDN/INLA Regionaltagung am 7. und 8. Juni 1990 in Würzburg, 1. Aufl., Baden-Baden 1991.

- Pernice, Ingolf, Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht, NVwZ (1990), 414-426.
- Pernice, Ingolf, EG-rechtliche Rahmenbedingungen der Atomrechtsreform, EuZW (1993), 497-500.
- Posser, Herbert/Schmans, Malte/Müller-Dehn, Christian, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, Stand der Bearb.: 15.8.2002, Köln, München [u.a.] 2003.
- Quaas, Michael/Zuck, Rüdiger, Prozesse in Verwaltungssachen, 2. Aufl., Baden-Baden 2008.
- Rabben, Christoph, Rechtsprobleme der atomaren Entsorgung, Köln 1988.
- Radkau, Joachim/Hahn, Lothar, Aufstieg und Fall der deutschen Atomwirtschaft, München 2013.
- Rengeling, Hans-Werner, Entsorgung, Endlagerung und Brennstoffkreislauf, in: Lukes, Rudolf (Hrsg.), Reformüberlegungen zum Atomrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1991, S. 215-366.
- Ronellenfisch, Michael, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, Berlin 1983.
- Roßegger, Ulf, Die Entsorgung atomarer Abfälle in der europäischen Union, AbfallR (2011), 276-283.
- Roßnagel, Alexander, Radioaktiver Zerfall der Grundrechte?, Zur Verfassungsverträglichkeit der Kernenergie, München 1984.
- Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Rechtsprobleme der Wiederaufarbeitung, Baden-Baden 1987.
- Roßnagel, Alexander, Atomrechtliche Entsorgungsvorsorge durch Wiederaufarbeitung im Ausland, DVBl. (1991), 839-847.
- Roßnagel, Alexander, Europäische Marktfreiheiten und atomrechtliche Entsorgungsvorsorge, DÖV (1996), 984-992.

- Roßnagel, Alexander/Gündling, Lothar, Die Wiederaufarbeitung im Ausland und das deutsche Atomrecht, Baden-Baden 1991.
- Roßnagel, Alexander/Hentschel, Anja, Verbringung in Deutschland erzeugter radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland, Kurzgutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag,  
[http://kotting-uhl.de/site/wpcontent/uploads/2013/04/-gutachen\\_zur\\_verbringung\\_radioaktiver\\_abfaelle.pdf](http://kotting-uhl.de/site/wpcontent/uploads/2013/04/-gutachen_zur_verbringung_radioaktiver_abfaelle.pdf)  
(Stand: 04.06.2013).
- Schärf, Wolf-Georg, Europäisches Atomrecht, Recht der Nuklearenergie, 2. neu bearb. und erw. Aufl, Berlin 2012.
- Scheuing, Dieter Helmut, Grenzüberschreitende atomare Wiederaufarbeitung im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden 1991.
- Schmidt, Gerhard, Die Entstehung radioaktiver Abfälle und ihre Endlagerung, in: International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW) (Hrsg.), Die Endlagerung radioaktiver Abfälle, Risiken und Probleme, Stuttgart, Leipzig 1995, S. 9–84.
- Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann, EU-Kommentar, 3. Aufl, Baden-Baden, Wien, Basel (2012).
- Streinz, Rudolf, EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Aufl, München 2012.
- Thiel, Georg, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, Baden-Baden 1987.
- Trüe, Christiane, EU-Kompetenzen für Energierecht, Gesundheitsschutz und Umweltschutz nach dem Verfassungsentwurf, JZ (2004), 779-788.
- Wagner, Hellmut, Fragen zur Entsorgungsregelung nach dem Atomgesetz, DVBl. (1983), 574-583.

Wahl, Rainer/Hermes, Georg, Nationale Kernenergiepolitik und Gemeinschaftsrecht, Die Bindungen des Euratom- und des EG-Vertrages für einen Verzicht auf die Wiederaufarbeitung und einen Ausstieg aus der wirtschaftlichen Nutzung der Kernenergie, Düsseldorf 1995.

Wollenteit, Ulrich/Gebauer, Jochen, Risiken der Wiederaufarbeitung und die Vereinbarkeit des Verbots der Wiederaufarbeitung mit Gemeinschaftsrecht, ZUR (1999), 250.

Die Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente führt seit vielen Jahren zu öffentlichen Debatten und kontroversen Diskussionen. Wenn auch viele Aspekte strittig waren, so war es immer politischer Konsens, dass die Endlagerung dieser überaus gefährlichen Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland zu erfolgen hat. Dieser Konsens wurde durch einen Gesetzesentwurf für eine 14. Novelle des Atomgesetzes der Bundesregierung, welcher den Export von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen vorsah, infrage gestellt. Ziel des Gesetzentwurfes sollte dabei die Umsetzung der Richtlinie 2011/70/EURATOM in nationales Recht sein.

Die vorliegende Arbeit untersucht, ob die Richtlinie 2011/70/EURATOM eine Rechtspflicht für die Mitgliedsstaaten enthält, den Export von radioaktiven Abfällen ins Ausland zuzulassen. In einem zweiten Schritt wird die derzeitige Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich des Exports radioaktiver Abfälle analysiert und sodann eine Prüfung vorgenommen, inwiefern sich die geltende Rechtslage durch die geplante 14. Novelle des Atomgesetzes verändern würde. In einem dritten Schritt wird daraufhin quasi im Umkehrschluss die Analyse vorgenommen, ob ein generelles Exportverbot radioaktiver Abfälle überhaupt europarechtlich zulässig wäre. Dafür wird geprüft, ob eine solche Regelung gegen die Richtlinie oder gegen die Grundfreiheiten der europäischen Verträge verstoßen würde.

Die Arbeit schließt mit einer abschließenden Stellungnahme, in der die genannten Problemstellungen rechtspolitisch bewertet und gewürdigt werden.