

Rechtsanwalt
Thomas Rahner
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Kirchstr. 16
67578 Gimbsheim

RA Thomas Rahner, Kirchstr. 16, 67578 Gimbsheim

BUND Regionalgruppe Münsterland
Am Angelkamp 93

48167 Münster

Tel.: 06249 / 8068689
Fax: 06249 / 8068695
thomas.rahner@rahner-anwalt.de

In Kooperation mit der
Kanzlei Knöbel & Kollegen GbR
Biebesheim / Ginsheim-Gustavsburg

Gimbsheim, den
21.03.2017

Aktenzeichen
BUND AVR Jülich

Der neue § 3 Absatz 6 Atomgesetz – ein Schlupfloch für den Export der Brennelemente aus dem AVR Jülich in die USA?

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Einfügung eines neuen
§ 3 Abs. 6 Atomgesetz
Bundestags-Drucksache 18/11398 vom 07.03.2017 – Artikel 2**

1. Sachverhalt Gesetzentwurf

Die Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben in den Deutschen Bundestag gemeinsam den „*Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze*“ eingebracht (Bundestags-Drucksache 18/11398 vom 07.03.2017).

Artikel 1 dieses Gesetzentwurfs enthält die Neufassung des Standortauswahlgesetz (StandAG) und wird hier nicht weiter behandelt.

Artikel 2 dieses Gesetzentwurfs enthält die Einfügung eines Absatz 6 in § 3 Atomgesetz, das ist der § der die Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen regelt.

Der Textentwurf für den neuen § 3 Abs. 6 Atomgesetz lautet:

GLS Gemeinschaftsbank eG – IBAN: DE46 4306 0967 6007 1644 00 – BIC: GENODEM1GLS
USt-IdNr.: DE303447063

„(6) Die Erteilung einer Genehmigung zur Ausfuhr von aus dem Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zu Forschungszwecken stammenden bestrahlten Brennelementen darf nur aus schwerwiegenden Gründen der Nichtverbreitung von Kernbrennstoffen oder aus Gründen einer ausreichenden Versorgung deutscher Forschungsreaktoren mit Brennelementen für medizinische und sonstige Zwecke der Spitzenforschung erfolgen. Davon ausgenommen ist die Verbringung der Brennelemente nach Satz 1 mit dem Ziel der Herstellung in Deutschland endlagerfähiger und endzulagernder Abfallgebinde. Abweichend von Satz 1 darf eine Genehmigung zur Ausfuhr bestrahlter Brennelemente nach Satz 1 nicht erteilt werden, wenn diese Brennelemente auf der Grundlage einer Genehmigung nach § 6 im Inland zwischengelagert sind.“
zitiert aus: BT-Drs. 18/11398, Seite 42 (Hervorhebung von Satz 2 nur hier – TR)

Die Begründung für diese Neufassung des § 3 Abs. 6 AtomG lautet wie folgt:

„Die Ausfuhr von Brennelementen, die aus dem Betrieb von Forschungsreaktoren stammen, soll künftig nur noch in engen Grenzen möglich sein.

Die Regelung in Satz 1 trägt diesem Ziel dadurch Rechnung, dass die Ausfuhr von Brennelementen aus Forschungsreaktoren nur aus schwerwiegenden Gründen der Nichtverbreitung oder aus Gründen einer ausreichenden Versorgung deutscher Forschungsreaktoren mit Brennelementen für medizinische und sonstige Zwecke der Spitzenforschung erteilt werden darf.

Wissenschaft und Spitzenforschung, wie zum Beispiel wichtige Materialforschung und die Herstellung dringend benötigter Produkte wie zum Beispiel Radiopharmaka für medizinische Zwecke, sollen in Deutschland nicht eingeschränkt werden.

Satz 2 stellt sicher, dass eine Ausfuhr mit dem Ziel der endlagergerechten Konditionierung für die Endlagerung im Inland weiterhin möglich ist.

Satz 3 sieht vor, dass abweichend von Satz 1 eine Genehmigung zur Ausfuhr nicht erteilt werden darf, wenn die Brennelemente auf der Grundlage einer Genehmigung nach § 6 im Inland zwischengelagert sind; davon unberührt bleibt die Möglichkeit der Ausfuhr von zwischengelagerten Brennelementen mit dem Ziel der endlagergerechten Konditionierung für die Endlagerung im Inland nach Satz 2.“

zitiert aus: BT-Drs. 18/11398, Seite 80/81

Für die Anwendung des § 3 Abs. 6 AtomG ist keine weitere rechtliche Umsetzung – etwa durch eine Rechtsverordnung – erforderlich. Die besondere Exportklausel in § 3 Abs. 6 Satz 2 enthält auch keine ausdrückliche Beschränkung auf einen oder mehrere bestimmte Empfängerstaaten. Rein vom Wortlaut her wäre ein Export in die USA möglich, aber auch z.B. nach Frankreich oder z.B. nach Russland.

2. Sachverhalt Kernbrennstofflager AVR Jülich

Das Kürzel AVR steht historisch für „Arbeitsgemeinschaft Versuchsreaktor Jülich“.

Die Jülicher Entsorgungsgesellschaft für Nuklearanlagen mbH (JEN) betreibt in Jülich ein Zwischenlager für AVR-Brennelement-Kugeln aus dem früheren AVR-Reaktor (AVR-Behälterlager). Dort werden rund 300.000 Brennelement-Kugeln in 152 Behältern der Bauart CASTOR THTR/AVR aufbewahrt. Das Zwischenlager wurde ursprünglich auf Basis einer am 17. Juni 1993 nach § 6 AtomG von der damals zuständigen Genehmigungsbehörde, dem Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), erteilten Genehmigung vom Forschungszentrum Jülich

betrieben. Diese Genehmigung war bis zum 30.6.2013 befristet und ist mit diesem Datum abgelaufen. Vom 1.7.2013 bis zum 1.7.2014 wurde die Aufbewahrung in Jülich durch zwei zeitlich befristete atomaufsichtliche Anordnungen des Wirtschaftsministeriums NRW als zuständiger atomrechtlicher Aufsichtsbehörde nach § 19 Abs. 3 AtomG geregelt. Am 2.7.2014 wurde mit der dritten atomaufsichtlichen Anordnung durch das Wirtschaftsministerium die unverzügliche Entfernung der Kernbrennstoffe aus dem AVR-Behälterlager angeordnet.

Zur Umsetzung dieser unverzüglichen Entfernung der Kernbrennstoffe werden seitdem drei Varianten geprüft:

1. die Einlagerung der Kernbrennstoffe in ein neu zu errichtendes Zwischenlager am Standort Jülich;
2. die Einlagerung der Kernbrennstoffe im Transportbehälterlager Ahaus;
3. die Verbringung der Kernbrennstoffe in die USA.

Dem auf der Homepage des Wirtschaftsministeriums NRW

- <https://www.wirtschaft.nrw/pressemitteilung/tuev-legt-plausibilitaetspruefung-zur-entfernung-der-avr-kernbrennstoffe-beim> (mit Link zum Download der Zusammenfassung

des Berichts) - verfügbaren zusammenfassenden Bericht über die "*Prüfung der Plausibilität des Detailkonzepts der Forschungszentrum Jülich GmbH zur Entfernung der Kernbrennstoffe aus dem AVR-Behälter Lager*" vom 31.10.2014 ist zu entnehmen, dass der Anlagenbetreiber den Transport in die USA bevorzugt (dort S. 3), während die vom Wirtschaftsministerium beauftragten Gutachter diese Variante als wenig zuverlässige Alternative einstufen (dort S. 5).

Die JEN schildert diese Situation auf ihrer Homepage

- www.jen-juelich.de/projekte/zwischenlagerung/ - wie folgt:

"Hierzu wird an drei Optionen gearbeitet:

Die Lagerung der AVR-Behälter im Transportbehälterlager Ahaus, die Verbringung in das Herkunftsland des Kernbrennstoffs, also in die USA sowie dem Neubau eines AVR-Behälterlagers in Jülich.

Bisher konnte sich noch keine der drei Optionen als die schnellstmögliche durchsetzen."

Die Relevanz der oben gestellten Ausgangsfrage für die vorliegende Stellungnahme leitet sich daraus ab, dass die Option des Exports der Kernbrennstoffe aus dem Lager in Jülich in die USA mindestens vom Anlagenbetreiber als eine realistische Variante bewertet und als Ziel angestrebt wird.

3. Bewertung der vorgeschlagenen Neufassung des § 3 Abs. 6 AtomG

Aus dem Entwurf des § 3 Abs. 6 Satz 1 AtomG ergibt sich, dass die Vorschrift nur für solche Kernbrennstoffe gelten soll, die aus dem Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zu Forschungszwecken stammen.

Eine Legaldefinition des Forschungsreaktors ist in § 2 AtomG (Begriffsbestimmungen) nicht enthalten. Das Atomgesetz kennt allerdings zum Beispiel in § 7 Absatz 1a die „Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“.

Ein Forschungsreaktor ist somit in Abgrenzung dazu eine Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen, die nicht zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität dient.

Die Tatsache, dass der Reaktor AVR Jülich in seiner Betriebszeit über 1,5 Terrawattstunden Elektrizität in das allgemeine Stromnetz geliefert hat, führt Ekardt/Weyland in ihrem Gutachten "*Rechtmäßigkeit des Exports radioaktiver Abfälle des AVR Jülich in die USA*" vom 21.9.2014 - abrufbar auf der Homepage des BUND NRW:

www.bund-nrw.de/meldungen/detail/news/export-des-avr-atommuehle-ist-rechtswidrig/ - zu der intensiv begründeten Einschätzung, dass der AVR Jülich kein Forschungsreaktor, sondern eine Anlage zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität ist (dort S. 7 ff). Folgerichtig verneinen die Autoren die Rechtmäßigkeit eines Exports radioaktiver Abfälle des AVR Jülich in die USA. Für diese Auffassung spricht auch, dass das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit in seiner aktuellen „*Auflistung kerntechnischer Anlagen – Anlagen in Stilllegung*“ in der Bundesrepublik Deutschland (Stand Februar 2017) in Tabelle 1b Nr. 15 den Reaktor AVR Jülich unter Kernkraftwerke (Leistungs- und Prototypreaktoren) in Stilllegung und gerade nicht im Abschnitt 2 bei den Forschungsreaktoren einordnet – abrufbar unter:

http://www.bfe.bund.de/DE/kt/cta-deutschland/cta-deutschland_node.html;jsessionid=87599FEBB5E37AD9DB75BD0213330082.2_cid374

Demgegenüber spricht allerdings z.B. die Strahlenschutzkommission in einer Stellungnahme vom 10.12.2008 ausdrücklich vom „*AVR-Versuchskernkraftwerk Jülich*“.

Das Wirtschaftsministerium NRW als die zuständige Atomaufsichtsbehörde weist in der oben bereits angeführten Zusammenfassung der Plausibilitätsprüfung des Detailkonzepts zur Entfernung der Kernbrennstoffe aus dem AVR-Behälter Lager auf Seite 2 besonders darauf hin, dass das Bundes-Umweltministerium (BMUB) wegen des Forschungs- und Entwicklungscharakters des AVR Jülich bereits festgestellt hat, dass eine Rückführung der AVR-Brennelemente in die USA rechtmäßig sei.

Angesichts dieser Einschätzung des BMUB muss wohl davon ausgegangen werden, dass die atomrechtlich zuständigen Behörden den AVR Jülich als Forschungsreaktor einstufen.

Ob dies ein Gericht ebenso sehen würde, ist aktuell noch offen.

Für die weitere Bearbeitung der Ausgangsfrage wird angesichts der Auffassung des BMUB und des Wirtschaftsministeriums NRW unterstellt, dass der AVR Jülich als

Forschungsreaktor anzusehen ist, so dass der AVR Jülich der Anwendbarkeit des neuen § 3 Abs. 6 AtomG unterfällt.

Der Textentwurf der Fraktionen sieht für die Anwendung des § 3 Abs. 6 AtomG keine Einschränkung vor – etwa durch einen Konkretisierungsvorbehalt hinsichtlich einer noch zu erstellenden Rechtsverordnung o.ä. – und kann nach seinem Inkrafttreten direkt inhaltlich angewendet werden.

Die in § 3 Abs. 6 Satz 1 genannten besonderen Gründe für einen Export von Brennelementen (Gründe der Nichtverbreitung, medizinische Gründe, Spitzenforschung u.ä.) treffen auf den AVR Jülich ganz offensichtlich nicht zu. Beim AVR Jülich handelt es sich nicht um eine Neutronenquelle.

Dagegen könnte § 3 Abs. 6 Satz 2 auf den AVR Jülich zutreffen. Danach dürfen Brennelemente dann exportiert werden, wenn das Ziel des Exports die Herstellung in Deutschland endlagerfähiger und endzulagernder Abfallgebinde ist. Der Gesetzentwurf beinhaltet in diesem Satz unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. „endlagerfähige Abfallgebinde“), die nicht weiter definiert werden und deshalb für zukünftige Interpretationen in der Rechtsanwendung offen sind. So ist z.B. vorstellbar, dass eine Exportgenehmigung mit dem Ziel der endlagergerechten Konditionierung für die Endlagerung im Inland ausgesprochen wird, es dann aber zu Schwierigkeiten bei der Konditionierung oder zu anderen Komplikationen im Empfängerstaat kommt – der Export hätte dann aber schon stattgefunden. Da die Lagerung der AVR-Brennelemente in Jülich aktuell in einer unsicheren Genehmigungskonstellation stattfindet und die Verpflichtung zur unverzüglichen Räumung des Lagers besteht, kann dieser Satz 2 im neuen § 3 Abs. 6 AtomG dazu führen, dass sich die JEN mit der von ihr favorisierten Absicht des Exports der AVR-Brennelemente in die USA – oder möglicherweise auch in ein anderes Empfängerland - durchsetzt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass gemäß § 3 Abs. 3 AtomG die auf die Ausfuhrgenehmigung ein Rechtsanspruch („Die Genehmigung zur Ausfuhr ist zu erteilen, wenn ...“) besteht, wenn die gesetzlichen Rahmenbedingungen eingehalten sind.

Der Satz 2 in § 3 Abs. 6 AtomG eröffnet damit die Möglichkeit für ein Schlupfloch zur Genehmigung des Exports der AVR-Kernbrennstoffe.

Diesem Ergebnis der Prüfung steht auch nicht entgegen, dass § 3 Abs. 6 Satz 3 AtomG die Einschränkung enthält, dass diese Exportmöglichkeit nicht für solche bestrahlten Brennelemente gelten soll, die in einem nach § 6 AtomG genehmigten inländischen Lager zwischengelagert sind. Dieser Satz greift in der vorliegenden Fassung nur dann ein, wenn sich

Brennelemente in einem aktuell genehmigten Zwischenlager befinden. Genau dies trifft auf den AVR Jülich aber nicht zu, da seit dem 01.07.2013 für den Standort Jülich keine Genehmigung zur Zwischenlagerung mehr besteht. Das Exportverbot des § 3 Abs. 6 Satz 3 AtomG trifft für den AVR Jülich deshalb mangels Vorliegen einer Zwischenlagerebene gemäß § 6 AtomG nicht zu.

Nach der Begründung zum Gesetzentwurf soll § 3 Abs. 6 Satz 3 AtomG in seiner Anwendbarkeit für den Export zur Konditionierung für die Endlagerung ausdrücklich ausgeschlossen sein (BT-Drs 18/11398, Seite 81). Ob sich diese Interpretation der Ersteller des Gesetzentwurfs in der Rechtsanwendung durchsetzen würde, erscheint angesichts der nicht eindeutigen Wortwahl des Gesetzesentwurfs unsicher zu sein.

4. Antwort auf die Ausgangsfrage

Die Ausgangsfrage ist deshalb so zu beantworten, dass § 3 Abs. 6 AtomG in der vorliegenden Entwurfsfassung den Export der Brennelemente des AVR Jülich ermöglichen kann.

5. Lösungsvorschläge zum Erreichen eines Exportverbots auch für die Brennelemente des AVR Jülich im Rahmen des § 3 Absatz 6 AtomG

a) Dieses Ergebnis kann dadurch abgewendet werden, dass der im aktuellen Entwurf zu § 3 Abs. 6 AtomG enthaltene Satz 2 ersatzlos gestrichen wird. Dann gäbe es keine Export-Ausnahmeregelung für den AVR Jülich mehr (Verhinderung der Lex Jülich).

b) Dieses Ergebnis kann möglicherweise auch dadurch abgewendet werden, dass § 3 Abs. 6 AtomG am Ende von Satz 3 die Formulierung „*zwischenengelagert sind oder zwischenengelagert wurden*“ erhält.

Zur Klarstellung müsste der Satz 3 dann jedoch mit den Worten „*Abweichend von Satz 1 und Satz 2 ...*“ beginnen.

In dieser Form würden dem Exportverbot des § 3 Abs. 6 Satz 3 AtomG nicht nur die Brennelemente in aktuell genehmigten Zwischenlagern unterfallen, sondern auch jene Brennelemente, die sich zu einem früheren Zeitpunkt in einer genehmigten Zwischenlagerung befunden haben – wie die Brennelemente des AVR-Jülich bis zum 30.06.2013 – und ausdrücklich auch die zur endlagergerechten Konditionierung vorgesehenen Brennelemente.