

Prof. Dr. Bernhard W. Wegener

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Stellungnahme für den Ausschuss für Wirtschaft, Energie und Landesplanung des Landtages Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/die Grünen, Drucksache 17/11616 – Urananreicherung in NRW beenden, illegale Urantransporte stoppen!

Stand: 22. Februar 2021

I. Vorbemerkung

Mit Rücksicht auf die Kürze der mir zur Verfügung stehenden Zeit muss ich mich in meinen Ausführungen auf die von mir näher untersuchte Frage nach der Rechtmäßigkeit der Exporte abgereicherten Urans von Deutschland nach Russland beschränken.

II. Zulässigkeit von Dual-Use-Exportgenehmigungen für abgereichertes Uran von Deutschland nach Russland gemäß der EU-Verordnung 833/2014

A. Eigenes Gutachten

Im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen habe ich mich gutachterlich mit der Frage beschäftigt, ob der Export von abgereich-tem Uran aus Deutschland nach Russland derzeit europarechtlich zulässig ist. Gegenstand der Begutachtung war die Frage der Vereinbarkeit der Exporte mit der EU-V. 833/2014 des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (EU-Sanktions-VO 833/2014).

Zur Vermeidung von Wiederholungen füge ich dieses Gutachten dieser Stellungnahme als Anlage 1 bei.

Zusammenfassend kommt das Gutachten zu folgendem Ergebnis:

„Die Genehmigung des Exports abgereicherten Urans nach Russland setzt nach der EU-Sanktions-VO 833/2014 die begründete Überzeugung der Genehmigungsbehörde voraus, dass ein Risiko der militärischen Verwendung bzw. der Weitergabe an einen militärischen Endnutzer nicht besteht. Unter den öffentlich bekannten Rahmenbedingungen des konkret stattfindenden Exports und angesichts einer offenbar unzureichenden Informationslage der Bundesregierung kann ein solches Risiko aber nicht ausgeschlossen werden. Die dennoch erteilte Genehmigung erscheint daher mit Unionsrecht unvereinbar.“

B. Stellungnahme der Landesregierung

Zu diesem Gutachten und seinem Ergebnis liegt dem Ausschuss ein Bericht der Landesregierung vor (Landtag NRW Vorlage 17/4616 – A 18). Darin stellt die Landesregierung fest, dass auch ihr die Genehmigungsunterlagen für die Exporte von abgereichertem Uranhexafluorid der Firma Urenco nach Russland nicht vorliegen.

Die Landesregierung hat deshalb den Bundeswirtschaftsminister sowie den Präsidenten des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) um Informationen zum Verfahren und zum Ergebnis der Prüfung nach der Dual-Use-Verordnung für die jüngsten Uranausfuhren der Firma Urenco nach Russland gebeten. Gleichfalls hat sie um eine Stellungnahme zu dem von mir verfassten Gutachten gebeten.

Gemäß den Antwortschreiben des BMWi und des BAFA wird die im Gutachten vertretene Rechtsauffassung von der Bundesregierung nicht geteilt. Für Ausfuhren von Dual-Use-Gütern werde seitens der Bundesregierung eine restriktive Exportpolitik angewendet. Endverwenderbezogen werde im Einzelfall geprüft, ob konkrete Anhaltspunkte für das Bestehen eines Risikos hinsichtlich einer militärischen Endverwendung vorliegen. Grundlage der Entscheidungen des BAFA seien demgemäß außen- und sicherheitspoliti-

sche Prüfkriterien, die in Abstimmung mit den zuständigen Bundesministerien bewertet würden, insbesondere auch die Risiken einer militärischen Endverwendung. Ausfuhren von abgereichertem Uran nach Russland zur militärischen Endverwendung seien nach der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 (sog. Russland-Embargoverordnung) zudem verboten. Die beteiligten Behörden machten sich im Verwaltungsverfahren aktiv ein Bild des Risikos einer militärischen Endverwendung.

Das nordrhein-westfälische Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie sieht angesichts dieser Stellungnahme keinen Grund zur Annahme, dass sowohl das BMWi, als auch das BAFA als zuständige Bundesbehörde für die Erteilung der gegenständlichen Dual-Use-Genehmigungen, nicht ihren gesetzlichen Prüf- und Kontrollpflichten vollumfänglich nachgekommen wären.

C. Eigene Stellungnahme

Diese Stellungnahme der Landesregierung überzeugt meines Erachtens nicht. Sie stützt sich ihrerseits ganz auf die von ihr nicht näher hinterfragten Aussagen und Einschätzungen der Bundesregierung und der BAFA. Tatsächlich kann die Landesregierung ebenso wenig wie außenstehende Dritte die Rechtmäßigkeit der erteilten Exportgenehmigungen abschließend beurteilen. Dem steht die von der Bundesregierung und der BAFA beobachtete Geheimhaltung des Genehmigungsverfahrens und seiner sämtlichen tatsächlichen und rechtlichen Wertungsgrundlagen entgegen.

Gegen die Rechtmäßigkeit der erteilten Exportgenehmigung sprechen deshalb nach wie vor die folgenden, bereits in meinem Gutachten entwickelten Überlegungen, die hier in Ihrer Zusammenfassung nochmals wiedergegeben werden:

„Wegen der Nichtöffentlichkeit der konkreten Exportgenehmigung und wegen der Nichtbearbeitung der hierzu gestellten Informationszugangsanträge können der genaue Inhalt der Genehmigung und die anlässlich der Genehmigung angestellten Überlegungen des BAFA hier nicht abschließend beurteilt werden.

Dennoch erscheint unter Berücksichtigung sonstiger Stellungnahmen der Bundesregierung ausgeschlossen, dass das BAFA zutreffend zu der unionsrechtlich zwingend vorausgesetzten Überzeugung gelangt sein kann, dass ein Risiko einer militärischen Verwendung des abgereicherten Urans bzw. seine Überlassung an einen militärischen Endnutzer nicht besteht.

Dagegen spricht, dass Russland abgereichertes Uran jedenfalls in der Vergangenheit zur Herstellung von Uranmunition genutzt hat. Eine entsprechende weitere Fertigung und damit eine militärische Verwendung abgereicherten Urans lässt sich auch für die Zukunft nicht ausschließen. Auf welche Teile seiner Bestände von abgereichertem Uran Russland zur Herstellung von Munition in der Vergangenheit zurückgegriffen hat oder zukünftig zurückgreifen wird, dürfte sich von deutscher Seite kaum effektiv überprüfen lassen. Dass die Bundesregierung eine Bestimmung des abgereicherten Urans für militärische Endnutzer nicht ausschließen kann, entspricht nämlich auch ihrer eigenen Einschätzung hinsichtlich der Unkontrollierbarkeit der Verwendung von Uranbeständen in Russland. So hat sie in Antwort auf eine parlamentarische Anfrage nach Herkunft und Produktionszeitpunkt des vom russischen Produzenten für die Herstellung des Brennstoffs für den deutschen Forschungsreaktor FRM II verwendeten Rohmaterials geantwortet, dass entsprechende Informationen von russischer Seite nicht erteilt würden und von der Bundesregierung nicht verifiziert werden könnten.

Eine entsprechende Verwendung des aktuell nach Russland gelieferten abgereicherten Urans kann daher ebenfalls nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden. Es ist nicht einmal sicher, dass Russland bzw. die russischen Importunternehmen ihrerseits entsprechende Zusicherungen abgegeben haben. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so erschienen entsprechende Zusicherungen doch kaum hinreichend verlässlich bzw. nachprüfbar. Dabei ist nicht zuletzt der Sanktionscharakter der von der Europäischen Union ergriffenen Exportbeschränkungen zu berücksichtigen, der ein schlichtes Vertrauen auf Zusicherungen russischer Stellen ausschließt. Eine vollständige Rückführung des abgereicherten Urans nach Deutschland ist zudem offenbar

nicht vorgesehen. Außerdem erfolgen die Exporte an ein russisches Staatsunternehmen in die Stadt Novouralsk. Novouralsk ist eine der wenigen verbleibenden „geschlossenen Städte“, die ein Standort für die ehemals sowjetische Atomwaffenproduktion war und für die weiterhin besondere Bestimmungen der Geheimhaltung gelten. Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine hinreichend sichere Einschätzung und Kontrolle der Verwendung des exportierten abgereicherten Urans in Russland unmöglich.

Unter diesen Rahmenbedingungen erscheint es ausgeschlossen, dass das BAFA zu der für die Exportgenehmigung an sich erforderlichen informierten Überzeugung gelangen konnte, dass ein Risiko einer militärischen Verwendung des exportierten abgereicherten Urans bzw. seiner Weitergabe an einen militärischen Endnutzer nicht besteht.“

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. Bernhard W. Wegener

Anlage

Gutachten für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Zur Zulässigkeit von Dual-Use-Exportgenehmigungen für abgereichertes Uran von Deutschland nach Russland gemäß der EU-Verordnung 833/2014

Rechtsgutachten für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Stand: 2. Oktober 2020

Professor Dr. Bernhard W. Wegener M. A. (Brügge),
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

I. Auftrag

Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen fragt, ob der Export von abgereichertem Uran aus Deutschland nach Russland derzeit europarechtlich zulässig ist. Gegenstand der Begutachtung ist die Frage der Vereinbarkeit der Exporte mit der EU-Verordnung 833/2014 des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (EU-Sanktions-VO 833/2014).¹

¹ ABl L 229 v. 31.7.2014, S. 1. Allgemein zu den EU-Sanktionen gegen Russland und die russischen Reaktionen: *A. Steininger*, Eine Zusammenfassung der wichtigsten Sanktionen der EU und der USA, Gegenmaßnahmen Russlands sowie der Lokalisierungspolitik, *WIRO* 2018, 46 ff.; *G. Schwendinger/M. Trennt*, Die Russland-Embargo-Verordnung: Wirtschaftssanktionen der EU in der Ukraine-Krise, *EuZW* 2015, 93 ff.; noch allgemeiner zum Sanktionsrecht: *S. Sattler*, Einführung in das Sanktionsrecht, *JuS* 2019, 18 ff.

II. Tatsächlicher Hintergrund

Seit Mai 2019 wird erneut abgereichertes Uranhexafluorid aus der Urananreicherungsanlage Gronau nach Russland und dort zur Atomanlage Novouralsk exportiert. Damit wird eine Praxis wieder aufgenommen, die 2009 zunächst eingestellt worden war. Nach Presseberichten beabsichtigte die Firma Urenco 6000 Tonnen Uranhexafluorid allein 2019 an eine Tochterfirma des russischen Staatsunternehmens Tenex zu liefern.² Auch für 2020 sind entsprechende Transporte nach Russland geplant. Abgereichertes Uranhexafluorid entsteht als (Abfall-)Produkt im Prozess der Urananreicherung.

Die Transporte sind umstritten. Kritisiert wird ein Export von Atommüll in das Ausland. Nach Angaben der Betreiberfirma Urenco handelt es sich allerdings nicht um einen solchen Atommüllexport. Vielmehr würde das Uranhexafluorid in Russland wiederangereichert und jedenfalls zu einem geringen Teil auch wieder nach Deutschland geliefert. Es handele sich deshalb um einen Handel mit Wertstoffen. Kritiker monieren, dass etwa 90% des exportierten Urans in Russland verblieben. Zudem lohne sich die Wiederanreicherung wirtschaftlich nicht. Es handele sich daher um verkappte Atommüllexporte.

² Westfälische Nachrichten v. 22.10.2019, <https://www.wn.de/Muensterland/Kreis-Borken/Gronau/4006626-Umstrittene-Exporte-aus-Gronau-Neue-Uran-Transporte-nach-Russland>.

Militärisch kann abgereichertes Uran etwa zur Herstellung von Uranmunition insbesondere zur Bekämpfung gepanzerter Fahrzeuge verwendet werden. Russland gehört zu den Staaten, die Uranmunition herstellen³ und bevorraten.⁴

III. Rechtliche Grundlagen

Die EU-Sanktions-VO 833/2014 enthält in Art. 2 Abs. 1 ein Verbot, „Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck mit oder ohne Ursprung in der Union unmittelbar oder mittelbar an natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen in Russland oder zur Verwendung in Russland zu verkaufen, zu liefern, zu verbringen oder auszuführen, wenn diese Güter ganz oder teilweise für militärische Zwecke oder für einen militärischen Endnutzer bestimmt sind oder bestimmt sein könnten.“⁵

³ Vgl. entsprechende Berichte unter <https://below-the-turret-ring.blogspot.com/2016/10/russia-is-mass-producing-improved.html>: “Russia is mass producing the improved Svinets-1 and Svinets-2 ammunition”. Zu den Fähigkeiten russischer Panzer zum Verschuss entsprechender Munition, vgl. <https://tass.com/defense/1036958>: “Russia’s upgraded T-80BV tank to feature capability of firing depleted uranium shells”.

⁴ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnes Malczak, Hans-Christian Ströbele, Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/3281 – Kenntnisstand der Bundesregierung über den Einsatz von und den Schutz vor DU-Munition, Antwort Nr. 8, BT-Drs. 17/3777, S. 4 f.; vgl. auch <https://de.wikipedia.org/wiki/Uranmunition>.

⁵ Der EuGH und das EuG haben sich mit der Gültigkeit der VO 833/2014 in den Rs. C-72/15, Urt. v. 28.3.2017 – Rosneft, T-515/15, Urt. v. 13.9.2018 – Almaz-Antey, T-715/14, Urt. v. 13.9.2018 – Rosneft, T-732/14, Urt. v. 13.9.2018 – Sberbank, T-734/14, Urt. v. 13.9.2018 – VTB Bank und T-798/14, Urt. v. 13.9.2018 – DenizBank befasst und diese grundsätzlich bejaht. Näher dazu: O. Griebenow, Rechtmäßigkeit von EU-Sanktionen am Beispiel Russland und der Krim, WiRO 2018, 49 ff. Der Gerichtshof stellte dabei auch fest, dass der Wortlaut der Verordnung die Mitgliedstaaten nicht daran hindere, Strafsanktionen für Verstöße gegen die Verordnung vorzusehen, bevor die Tragweite der Verordnung und somit der entsprechenden Strafsanktionen vom EuGH präzisiert worden ist. Art. 2 der VO war bislang nicht Gegenstand eines Verfahrens. Die EU-Kommission hat eine Reihe von Leitfäden für die Anwendung bestimmter Vorschriften der VO (EU) 833/2014 herausgegeben. Vgl. C(2014) 9950 v. 16.12.2014; C(2015) 6477 v. 25.9.2015; C(2017) 5738 v. 25.8.2017. Diese

Abgereichertes Uran ist ein solches Gut mit doppeltem Verwendungszweck.

Dies ergibt sich aus der Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchführung von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (EU-Dual-Use-VO 428/2009).⁶

Die EU-Dual-Use-VO 428/2009 unterscheidet dabei in Art. 3 zwischen den in einem eigenen Anhang aufgeführten („gelisteten“) Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, bei denen ein potentieller militärischer Verwendungszweck bereits legal festgestellt ist und nicht gelisteten Gütern, bei denen die Möglichkeit einer militärischen Verwendung im Einzelnen festgestellt werden kann.

Abgereichertes Uran gehört zu den gelisteten Materialien für die ein potentieller militärischer Verwendungszweck legal festgestellt ist. Dies ergibt sich aus Anhang I, Kategorie 0, 0C001. Danach ist „abgereichertes Uran“ als Metall, Legierung, chemische Verbindung oder Konzentrat, sowie jedes andere Material, das abgereichertes Uran enthält, ein Material mit doppeltem Verwendungszweck, sofern es nicht lediglich in Mengen bis zu vier Gramm in einer Fühlanordnung von Instrumenten enthalten ist oder für nichtnukleare, zivile Verwendungszwecke als Abschirmungen, Verpackungen, Ballast mit einer Masse kleiner/gleich 100 kg oder Ausgleichsgewichte mit einer Masse kleiner/gleich 100 kg besonders hergestellt worden ist. „Abgereichertes Uran“ (depleted uranium) wird dabei legaldefiniert als Uran, dessen Gehalt an 235 U-

befassen sich jedoch vor allem mit der Auslegung und Anwendung der Bestimmungen über Finanzsanktionen und enthalten für die hier interessierende Problematik keine weiteren Hinweise.

⁶ Vom 5.5.2009, ABl. L 134 vom 29.5.2009, S. 1 ff.; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 599/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.4.2014 ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 79 ff.

Isotopen so verringert wurde, dass er geringer ist als bei natürlichem Uran.

Die Ausfuhr von abgereichertem Uran als einen gelisteten Guts mit potentiell militärischem Verwendungszweck unterliegt deshalb einem Genehmigungsvorbehalt nach Art. 3 Abs. 1 EU-Dual-Use-VO 428/2009.

Zuständige Genehmigungsbehörde ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).

Verstöße gegen die europarechtlichen Exportverbote sind strafbewehrt.⁷ Die entsprechenden Strafbestimmungen des Nebenstrafrechts finden sich in § 18 Abs. 1 Außenwirtschaftsgesetz (AWG). Danach wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft, wer einem Ausfuhr- oder Verbringungsverbot des unmittelbar geltenden EU-Sanktionsrechts zuwiderhandelt. Der Embargostraftatbestand des § 18 Abs. 1 AWG setzt keine Prüfung voraus, ob ein entsprechendes Handeln geeignet ist, eines der vom Außenwirtschaftsgesetz geschützten Rechtsgüter zu gefährden. Dies wird vielmehr unwiderleglich gesetzlich vermutet.⁸

IV. Ausschluss der Bestimmung für militärische Zwecke oder militärische Endnutzer

Die Ausfuhr abgereicherten Urans nach Russland ist demnach verboten, wenn es ganz oder teilweise⁹ für militärische Zwecke oder für einen militärischen Endnutzer bestimmt ist oder bestimmt sein

⁷ Vgl. auch die entsprechende Antwort des Staatssekretärs Dr. Ulrich Nußbaum vom 12. November 2019, BT-Drs. 19/15250, S. 42.

⁸ MüKoStGB/*Wagner*, 3. Aufl. 2019, AWG § 18 Rn. 23.

⁹ Dazu, dass auch eine nur teilweise militärische Verwendung genügt: BAFA, Merkblatt zum Außenwirtschaftsverkehr mit der Russischen Föderation, S. 6.

könnte. Eine entsprechende Genehmigung darf nicht erteilt werden. Ein entsprechender Genehmigungsantrag wäre abzulehnen.

1. Genehmigungspraxis

Exporte abgereicherten Urans aus Gronau nach Russland bedürfen auch nach Auffassung der Bundesregierung einer Genehmigung des BAFA. Zwar antwortete die Parlamentarische Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter mit Schreiben vom 8. April 2020 für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zunächst, dass die Ausfuhr von abgereichertem Uranhexafluorid von Gronau nach Russland keiner Genehmigung, sondern lediglich einer Anzeige beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) bedürfe. Mit Schreiben vom 15. April 2020 korrigierte die Staatssekretärin diese Aussage aber dahingehend, dass die Ausfuhr zwar keiner atomrechtlichen oder strahlenschutzrechtlichen Genehmigung, sondern lediglich einer entsprechenden Anzeige bedürfe. Daneben bedürfe es aber einer Genehmigung nach der Dual-Use-Verordnung, für die ebenfalls das BAFA zuständig sei.

Die demnach offenbar erteilte Genehmigung als solche ist allerdings nicht öffentlich. Die Bundesregierung hat erklärt, sie könne zu den Details der Prüfung im Genehmigungsverfahren keine Auskunft geben:

„Ausfuhren von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck aus Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 428/2009, hier von abgereichertem Uran, nach Russland können nach der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 vom 31. Juli 2014 zur ausschließlich zivilen Endverwendung genehmigt werden. Ausfuhren zur militärischen Endverwendung oder an einen militärischen Endnutzer sind hingegen verboten; Verstöße sind strafbewehrt.

Die Prüfung der ausschließlich zivilen Endverwendung und damit Genehmigungsfähigkeit kann je nach Fallkonstellation nicht nur die unmittelbare Endverwendung des auszuführenden Gutes (so z. B. Verbrauchsgüter), sondern auch die damit ggf. hergestellten weiteren Güter umfassen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens werden sämtliche vom Ausführender vorzulegenden Informationen sowie weitere, der Bundesregierung vorliegende Informationen einbezogen. Zu Details der Prüfung in einzelnen Genehmigungsverfahren kann die Bundesregierung keine Auskunft geben.¹⁰

Einen auf das Umweltinformationsgesetz und das Informationsfreiheitsgesetz gestützten Antrag der Bundestagsabgeordneten Sylvia Kotting-Uhl vom 29. Juni 2020 auf Zugang zu der erteilten Exportgenehmigung hat das BAFA ungeachtet des Verstreichens der dafür eingeräumten gesetzlichen Frist aus § 3 Abs. 3 UIG bzw. § 7 Abs. 5 IFG bis heute nicht beantwortet.

7

Auch wenn es deshalb an Informationen zu dem konkreten Genehmigungsverfahren fehlt, hat die Bundesregierung sich doch zu ihrer generellen Politik der Kontrolle von Dual-Use-Güter-Exporten nach Russland geäußert:

„Wie [...] ausgeführt, sind Ausfuhren von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck aus Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 428/2009, hier von abgereichertem Uran, nach Russland zur militärischen Endverwendung verboten nach Verordnung (EU) Nr. 833/2014 vom 31. Juli 2014. Die Bundesregierung wendet für Dual-Use-Ausfuhren nach Russland eine restriktive Exportkontrollpolitik an. Wenn der Genehmigungsbehörde konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass ein Risiko einer militärischen Endverwendung besteht, werden Ausfuhranträge abgelehnt.“¹¹

¹⁰ Antwort des Staatssekretärs Dr. Ulrich Nußbaum vom 12. November 2019, BT-Drs. 19/15250, S. 42.

¹¹ Antwort des Staatssekretärs Dr. Ulrich Nußbaum vom 21. November 2019, BT-Drs. 19/15365, S. 25.

Aus der Tatsache, dass offenbar eine Genehmigung für die Exporte aus Gronau erteilt wurde, ist deshalb abzuleiten, dass der Genehmigungsbehörde nach eigener Einschätzung keine konkreten Anhaltspunkte für ein Risiko einer militärischen Endverwendung vorlagen.

Die entsprechende Genehmigungspraxis ist dabei gleich doppelt zu hinterfragen: fraglich erscheint dabei einmal der nach der Auskunft der Bundesregierung ganz grundsätzlich zugrunde gelegte Genehmigungsmaßstab. Jenseits dessen erscheint aber vor allem die konkrete Anwendung des selbst gewählten Genehmigungsmaßstabes zweifelhaft.

2. Genehmigungsmaßstab

Die Bundesregierung und die Genehmigungsbehörde BAFA gehen nach den Aussagen der Bundesregierung offenbar davon aus, dass der Genehmigungsbehörde konkrete Anhaltspunkte für das Risiko einer militärischen Endverwendung vorliegen müssen.

Allerdings verbietet Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 EU-Sanktions-VO 833/2014 den Export von abgereichertem Uran nach Russland schon dann, wenn dieses dort ganz oder teilweise für militärische Zwecke oder für einen militärischen Endnutzer bestimmt ist oder bestimmt sein könnte. Demnach reicht die bloße Möglichkeit einer militärischen Verwendung oder der Bestimmung für einen militärischen Endnutzer.

Handelt es sich bei dem Endnutzer um die russischen Streitkräfte, so gelten zudem nach Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 EU-Sanktions-VO 833/2014 alle von diesen beschafften Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck als für militärische Zwecke bestimmt.

Für die grundsätzliche Unionsrechtskonformität des von der Bundesregierung zugrunde gelegten Genehmigungsmaßstabs spricht auf den ersten Blick Art. 2 Abs. 2 UAbs. 1 EU-Sanktions-VO 833/2014. Danach erteilen die zuständigen Behörden bei der Entscheidung über Anträge auf Genehmigungen gemäß der EU-Dual-Use-VO 428/2009 keine Genehmigung für Ausfuhren an natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen in Russland oder zur Verwendung in Russland, wenn sie hinreichende Gründe zu der Annahme haben, dass der Endnutzer Angehöriger der Streitkräfte sein könnte oder dass die Güter eine militärische Endverwendung haben könnten.

Nach dem Wortlaut dieser Bestimmungen kann der von der Bundesregierung angelegte Entscheidungsmaßstab allerdings nicht so verstanden werden, dass eine bloße Unkenntnis der Genehmigungsbehörde hinsichtlich einer möglichen militärischen Verwendung oder eines militärischen Endnutzers für sich genommen die Genehmigung rechtfertigte. Wollte man anderes annehmen, so hinge die Effektivität und Durchsetzung des unionsrechtlichen Exportverbots allein von den (mangelnden) Aufklärungsmöglichkeiten oder der (mangelnden) Aufklärungsbereitschaft der jeweiligen nationalen Genehmigungsbehörde ab. Je blinder und tauber die Genehmigungsbehörde wäre oder sich stellte, so leichter wäre das Exportverbot zu umgehen.

Die nationale Genehmigungsbehörde muss sich deshalb selbst aktiv ein Bild von den Risiken einer möglichen militärischen Verwendung des Dual-use-Gutes bzw. von seiner Bestimmung für einen militärischen Endnutzer machen. Sie hat dabei alle ihr zur Verfügung stehenden Informationsmöglichkeiten zu nutzen. Da es sich bei dem BAFA um eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie handelt und da die unionsrechtlichen Exportverbotsverpflichtungen auch für die Bundesregierung unmittelbar gelten, ist sie dabei von der Bun-

desregierung durch entsprechende Informationen aktiv zu unterstützen. Auf dieser Grundlage muss die Genehmigungsbehörde ihrerseits zu der positiven Überzeugung gelangen, dass ein Risiko einer militärischen Verwendung oder einer Bestimmung für einen militärischen Endnutzer nicht besteht.

Ein entsprechender Maßstab wird im Übrigen auch bei grenzüberschreitendem Versand radioaktiver Stoffe in Drittstaaten angewandt: Nach § 15 Abs. 2 Nr. 2 StrSchVO ist ein solcher Versand nur zu genehmigen, wenn „gewährleistet ist, dass die zu verbringenden radioaktiven Stoffe nicht in einer Weise verwendet werden, die die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Kernenergie und des Strahlenschutzes gefährden.“

Die Richtigkeit des letztgenannten Maßstabes ergibt sich auch aus einer systematischen Analyse und Interpretation der EU-Sanktions-VO 833/2014. So müssen nach Art. 2 Abs. 2 UAbs. 3 EU-Sanktions-VO 833/2014 die antragstellenden Exporteure den zuständigen Behörden alle erforderlichen Angaben zu ihrem Antrag auf Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung übermitteln. Auch die EU-Sanktions-VO 833/2014 geht daher ausdrücklich von der Notwendigkeit einer hinreichend informierten Entscheidung der nationalen Genehmigungsbehörden aus.

3. Anwendung des Genehmigungsmaßstabes

Wegen der Nichtöffentlichkeit der konkreten Exportgenehmigung und wegen der Nichtbearbeitung der hierzu gestellten Informationszugangsanträge¹² können der genaue Inhalt der Genehmigung und die anlässlich der Genehmigung angestellten Überlegungen des BAFA hier nicht abschließend beurteilt werden.

¹² Vgl. dazu bereits o. IV.1.

Dennoch erscheint unter Berücksichtigung sonstiger Stellungnahmen der Bundesregierung ausgeschlossen, dass das BAFA zutreffend zu der unionsrechtlich zwingend vorausgesetzten Überzeugung gelangt sein kann, dass ein Risiko einer militärischen Verwendung des abgereicherten Urans bzw. seine Überlassung an einen militärischen Endnutzer nicht besteht.

Dagegen spricht, dass Russland abgereichertes Uran jedenfalls in der Vergangenheit zur Herstellung von Uranmunition genutzt hat¹³. Eine entsprechende weitere Fertigung und damit eine militärische Verwendung abgereicherten Urans lässt sich auch für die Zukunft nicht ausschließen. Auf welche Teile seiner Bestände von abgereichertem Uran Russland zur Herstellung von Munition in der Vergangenheit zurückgegriffen hat oder zukünftig zurückgreifen wird, dürfte sich von deutscher Seite kaum effektiv überprüfen lassen.¹⁴ Dass die Bundesregierung eine Bestimmung des abgereicherten Urans für militärische Endnutzer nicht ausschließen kann, entspricht nämlich auch ihrer eigenen Einschätzung hinsichtlich der Unkontrollierbarkeit der Verwendung von Uranbeständen in Russland. So hat sie in Antwort auf eine parlamentarische Anfrage nach Herkunft und Produktionszeitpunkt des vom russischen Produzenten für die Herstellung des Brennstoffs für den deutschen Forschungsreaktor FRM II verwendeten Rohmaterials geantwortet, dass entsprechende Informationen von russischer Seite nicht erteilt würden und von der Bundesregierung nicht verifiziert werden könnten.¹⁵

¹³ Vgl. dazu bereits o. Fn. 3.

¹⁴ Die schriftliche Frage 6/557 der Abgeordneten Sylvia Kötting-Uhl vom 30. Juni 2020 nach entsprechenden Erkenntnissen der Bundesregierung beantwortete die Bundesregierung unter Hinweis auf den notwendigen Geheimschutz nur nichtöffentlich, näher dazu BT-Drs. 19/21117, S. 63.

¹⁵ Antwort der Staatsministerin Dr. Maria Böhmer, Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode – 6. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 17. Januar 2018, Frage 44, S. 503.

Eine entsprechende Verwendung des aktuell nach Russland gelieferten abgereicherten Urans kann daher ebenfalls nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden. Es ist nicht einmal sicher, dass Russland bzw. die russischen Importunternehmen ihrerseits entsprechende Zusicherungen abgegeben haben. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so erschienen entsprechende Zusicherungen doch kaum hinreichend verlässlich bzw. nachprüfbar. Dabei ist nicht zuletzt der Sanktionscharakter der von der Europäischen Union ergriffenen Exportbeschränkungen zu berücksichtigen, der ein schlichtes Vertrauen auf Zusicherungen russischer Stellen ausschließt. Eine vollständige Rückführung des abgereicherten Urans nach Deutschland ist zudem offenbar nicht vorgesehen. Außerdem erfolgen die Exporte an ein russisches Staatsunternehmen in die Stadt Novouralsk. Novouralsk ist eine der wenigen verbleibenden „geschlossenen Städte“, die ein Standort für die ehemals sowjetische Atomwaffenproduktion war und für die weiterhin besondere Bestimmungen der Geheimhaltung gelten. Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine hinreichend sichere Einschätzung und Kontrolle der Verwendung des exportierten abgereicherten Urans in Russland unmöglich.

Unter diesen Rahmenbedingungen erscheint es ausgeschlossen, dass das BAFA zu der für die Exportgenehmigung an sich erforderlichen informierten Überzeugung gelangen konnte, dass ein Risiko einer militärischen Verwendung des exportierten abgereicherten Urans bzw. seiner Weitergabe an einen militärischen Endnutzer nicht besteht.

V. Fazit

Die Genehmigung des Exports abgereicherten Urans nach Russland setzt nach der EU-Sanktions-VO 833/2014 die begründete Überzeugung der Genehmigungsbehörde voraus, dass ein Risiko

der militärischen Verwendung bzw. der Weitergabe an einen militärischen Endnutzer nicht besteht. Unter den öffentlich bekannten Rahmenbedingungen des konkret stattfindenden Exports und angesichts einer offenbar unzureichenden Informationslage der Bundesregierung kann ein solches Risiko aber nicht ausgeschlossen werden. Die dennoch erteilte Genehmigung erscheint daher mit Unionsrecht unvereinbar.