

Bericht und Dringlichkeitsantrag des Ausschusses für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Hafenerbetriebsgesetzes (Drs. 18/96) und zum Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE (Drs. 18/108)

I. Bericht

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) überwies den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Hafenerbetriebsgesetzes (Drs. 18/96 – Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 2. November 2011) und den Änderungsantrag (Drs. 18/108 – Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE vom 8. November 2011) in ihrer 7. Sitzung am 9. November 2011 an den Ausschuss für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen (federführend) und an die staatliche Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie zur Beratung und Berichterstattung.

Der Gesetzentwurf und der Änderungsantrag wurden am 8. Dezember 2011 in der staatlichen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie und am 30. November 2011 und 11. Januar 2012 im Ausschuss für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen beraten. Der Ausschuss beschloss den vorliegenden Bericht in der Sitzung vom 11. Januar 2012.

1. Gesetzentwurf und Änderungsantrag

Der Gesetzentwurf (Drs. 18/96) sieht eine Teilentwidmung der bremischen Häfen vor, durch welche der Umschlag von Kernbrennstoffen ausgeschlossen werden soll. Hierdurch soll das Ziel einer neuen, auf Nachhaltigkeit und erneuerbare Energien ausgerichteten Energie-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik in Bremen verfolgt werden. Die Teilentwidmung wird mit diesen Zielen als integraler Bestandteil der Gesamtpolitik Bremens im Bereich der zukünftigen Energieerzeugung, Umweltschonung und auf Nachhaltigkeit basierender Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik gesehen.

Der Gesetzentwurf sieht im Einzelnen einen Ausschluss des Umschlages von „Kernbrennstoffen im Sinne des § 2 Absatz 1 Satz 2 des Atomgesetzes des Bundes (AtG)“ vor. Der Senat soll dabei „allgemein oder im Einzelfall Ausnahmen zulassen [können], insbesondere für Kernbrennstoffe, die unter die Regelung in § 2 Absatz 2 Satz 2 AtG (Arzneimittel usw.) fallen oder nur in geringen Mengen im Umschlagsgut enthalten sind“.

Die Fraktion DIE LINKE beantragte in ihrem Änderungsantrag, in die Teilentwidmung neben den Kernbrennstoffen auch alle „sonstigen radioaktiven Stoffe, die zur Herstellung von Kernbrennstoffen dienen oder bei ihrer Herstellung und Benutzung anfallen“, einzubeziehen (Drs. 18/108). Eine Ausnahmeregelung sieht der Änderungsantrag nicht vor.

Die Fraktion DIE LINKE legte zudem für die Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen am 30. November 2011 mit Schreiben vom 25. November 2011 eine präzisierende Formulierung eines Änderungsantrages vor. Danach sollen neben den Kernbrennstoffen auch die „sonstigen radioaktiven Stoffe i.S.d. § 2 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Atomgesetz des Bundes (AtG), die im Einzelfall zur Herstellung von Kernbrennstoffen bestimmt oder bei deren Herstellung oder Nutzung angefallen sind“ von der Teilentwidmung erfasst werden. Zur Begründung wurde angeführt, dass eine Reduzierung der Teilentwidmung auf Kernbrennstoffe der zu erzielenden Ausrichtung auf Nachhaltigkeit und erneuerbare Energien nicht genüge, da eine Vielzahl von Transporten von Stoffen, die zur Herstellung von Kernbrennstoffen angefordert würden, als Nebenprodukte anfielen oder als Rückstände übrig blieben, nicht erfasst würden. Durch die Aufnahme des Kriteriums der Zweckbestimmung von zu transportierenden Stoffen für die Herstellung von Kernbrennstoffen könnten diese Stoffe miterfasst werden und zugleich eine Ausnahmeregelung für andere Stoffe, die nicht der Herstellung von Kernbrennstoffen dienten, entbehrlich gemacht werden.

2. Beratung in der 3. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen am 30. November 2011

Der Ausschuss für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen nahm die Beratungen in seiner 3. Sitzung am 30. November 2011 auf. Die Mitglieder der staatlichen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie nahmen an der Sitzung als Gäste mit Rederecht teil. Der Ausschuss hörte Rechtsanwalt Dr. Groth als Vertreter der Berliner Rechtsanwaltskanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. sowie Rechtsanwalt Dr. Ripke als Vertreter der Bremer Rechtsanwaltskanzlei Göhmann an.

2.1 Rechtliche Einschätzungen der Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll.

In dem Gutachten der Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. vom 27. Oktober 2011 mit dem Titel „Rechtliche Handlungsoptionen zur partiellen Sperrung der bremischen Häfen für den Umschlag von Kernbrennstoffen“¹ wurden die rechtlichen Möglichkeiten des Landes Bremen zur Verhinderung des Umschlages von Kernbrennstoffen in bremischen Häfen geprüft. Dabei wurden im Einzelnen die Möglichkeit des Verbots des Umschlages von

¹ Erstellt im Auftrag der Staatsrätearbeitsgruppe, die zur Umsetzung des Beschlusses der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 11. November 2010 (Drs. 17/1536 – Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen) eingesetzt worden ist.

Kernbrennstoffen mittels Hafenverkehrsrecht sowie die Möglichkeit einer Teilentwidmung der Häfen untersucht.

Die Prüfung ergab im Ergebnis, dass ein verkehrsrechtliches Verbot des Kernbrennstoffumschlages kompetenzrechtlich nicht zulässig wäre. Die Teilentwidmung wurde hingegen als Weg für einen Ausschluss des Umschlages von Kernbrennstoffen in den Häfen Bremens als rechtlich zulässig bewertet. Das Land Bremen besitze die Gesetzgebungskompetenz für diese Regelung und überschreite seine Kompetenz auch in materieller Hinsicht nicht. Insbesondere liege kein Verstoß gegen das Bundesatomrecht vor, da hierdurch lediglich eine Vorfrage geregelt werde, an die der Bund bei der Erteilung von Transportgenehmigungen gebunden sei. Grundrechte seien nicht beeinträchtigt, da die Schwelle zur Grundrechtsrelevanz nicht überschritten werde. Auch das Europarecht stehe einer Teilentwidmung nicht entgegen, da der Schutzbereich von Art. 93 Euratom-Vertrag (EAG) nicht berührt sei. Darüber hinaus liege allenfalls eine unwesentliche Beeinträchtigung von Grundfreiheiten vor, auf die es sich aufgrund der Spezialität der vorgenannten Norm aber ohnehin verbiete, zurückzugreifen.

Zur Begründung wird in dem Gutachten im Einzelnen zusammenfassend ausgeführt:

„Zu prüfen war als erstes ein Verbot des Umschlages von Kernbrennstoffen im Bereich des Hafenverkehrsrechts. Dies scheidet jedoch an der formellen Verbandskompetenz des Landes. Zwar existiert in § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG eine Delegationsnorm an den jeweiligen Verkehrsträger, spezifische Sicherheitsvorschriften zu erlassen. Dies ist bei den bremischen Häfen das Land (bzw. die Stadtgemeinde als Eigentümerin der Häfen). Inhaltlich macht das Atomgesetz aber an die delegierten Regelungen insofern Vorgaben, als dass diese jeweils für den spezifischen Verkehrsweg den Stand von Wissenschaft und Technik genauer ausformen müssen. Der Stand von Wissenschaft und Technik ist bundeseinheitlich definiert und zwar so, dass der Umschlag von Kernbrennstoffen nicht generell verboten wird. Ein Verbot wäre hafensverkehrsrechtlich nur aufgrund von Spezifika der bremischen Häfen möglich, die unter Zugrundelegung des Standes von Wissenschaft und Technik einen Umschlag aus tatsächlichen Gründen dauerhaft ausschließen. Solche Spezifika können nicht nachgewiesen werden. Deshalb ist ein verkehrsrechtliches Verbot des Kernbrennstoffumschlages kompetenzrechtlich nicht zulässig, weil die inhaltlichen Vorgaben der Ermächtigungsnorm nicht eingehalten werden.“

Rechtlich zulässig dagegen ist eine Teilentwidmung des Hafens für den Umschlag von Kernbrennstoffen. Die Teilentwidmung sollte an der Gesamtwidmung des Hafens ansetzen. Die widmungsspezifischen Anforderungen an eine Teilentwidmung sind erfüllt. Staatsorganisationsrechtlich besteht eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Landes. Das Land überschreitet auch nicht seine materielle Regelungskompetenz. Im Rahmen der Widmung einer öffentlichen Einrichtung besteht ein umfassendes Definitionsrecht des Trägers über den Zweck der Einrichtung und dessen Einordnung in die Gesamtpolitik der Körperschaft. Der bundesrechtliche Rechtsrahmen und die „Sachpolitik“ des Bundes werden nicht umfassend negiert (anders als bei einer Erklärung zur „atomwaffenfreien Zone“), sondern nur punktuell anders akzentuiert. So ist Regelungshintergrund keine destruktive Stellungnahme gegen die Atompolitik des Bundes, sondern die Absicht, den Charakter des Landes als den Erneuerbaren Energien verbunden nachhaltig zu stärken.

Dass faktisch ein Verbot des Umschlages von Kernbrennstoffen erreicht wird, das über die geforderte Vorsorge nach dem Stand von Wissenschaft und Technik hinausgeht und somit inhaltlich nicht deckungsgleich mit § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG ist, hindert die Teilentwidmung nicht. Im Vergleich zum Verkehrsrecht, das aufgrund der Ermächtigungsnorm in § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG an die Vorgaben des Bundes gebunden ist, ist das Land im Rahmen des Widmungsrechts zur Verfolgung eigener legitimer Ziele

berechtigt. Insbesondere kann es dabei seine Grundsätze der Energie-, Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik berücksichtigen. Es regelt dann eine Vorfrage, an die bei der Erteilung von Transportgenehmigungen wiederum der Bund gebunden ist.

Eine Verletzung etwaiger Grundrechte der Umschlagsunternehmen ist nicht ersichtlich, da die Schwelle zur Grundrechtsrelevanz nicht überschritten wird. Somit ist der Schutzbereich erst gar nicht eröffnet. Im Bereich des Europarechts wird Art. 93 EAG als *lex specialis* im Bereich des Transportes von Kernbrennstoffen angesehen. Der Schutzbereich dieser Regelung ist jedoch durch eine auf den Umschlag von Kernbrennstoffen beschränkte Teilentwidmung nicht berührt. Auf subsidiäre Grundfreiheiten, wie etwa die allgemeine Warenverkehrsfreiheit, zurückzugreifen, verbietet sich wegen der Spezialität. Im Übrigen läge auch wegen Unwesentlichkeit bei der Beeinträchtigung der Warenverkehrsströme kein Eingriff in die europäische Warenverkehrsfreiheit vor.

Insgesamt ist die Teilentwidmung ein zulässiger Weg, um den Umschlag von Kernbrennstoffen in den Häfen Bremens zukünftig auszuschließen.“

In der Anhörung nahm Rechtsanwalt Dr. Groth für die Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. über die bereits in dem schriftlichen Gutachten gemachten Ausführungen hinaus auch Stellung zu dem präzisierten Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE vom 25. November 2011, der zusätzlich diskutierte Option einer ausdrücklichen Einbeziehung von Uranhexafluorid in das Umschlagsverbot sowie der Formulierung des Gesetzentwurfes der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Im Ergebnis hielt der Gutachter den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE aus rechtlichen Gründen für bedenklich, da ein erweitertes Umschlagsverbot für sonstige radioaktive Stoffe nach seiner Einschätzung gegen das Gebot der Bestimmtheit und Nachprüfbarkeit verstoße. Er äußerte darüber hinaus erhebliche Zweifel daran, ob es rechtlich zulässig sei, Uranhexafluorid in das Umschlagsverbot ausdrücklich einzubeziehen, da hiervon ein bestimmtes Unternehmen betroffen wäre, was einer unzulässigen Boykottmaßnahme gleichkäme. Um das Gesetz letztlich rechtssicher und klar zu formulieren, regte er zwei Änderungen in der Formulierung des Gesetzentwurfes der Koalitionsfraktionen an. Zum einen empfahl er, in dem Gesetzentwurf hinsichtlich der Definition der Kernbrennstoffe auf § 2 Absatz 1 AtG insgesamt und nicht nur auf § 2 Absatz 1 Satz 2 AtG zu verweisen. Zudem empfahl er, den Klammerzusatz „Arzneimittel usw.“ in dem Gesetzentwurf zu streichen. Im Übrigen bewertete der Gutachter den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen nach wie vor als rechtlich zulässig.

Die von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagene Einbeziehung weiterer sonstiger radioaktiver Stoffe bewertete der Gutachter deshalb als rechtlich problematisch, weil es keine systematische Erfassung des Transports solcher Stoffe gebe. Lediglich der Transport von Kernbrennstoffen werde gemäß § 4 AtG bundesweit reguliert und den Behörden der betroffenen Länder mitgeteilt. Über den Transport und die Zweckbestimmung anderer radioaktiver Stoffe, die zur Herstellung von Kernbrennstoffen bestimmt sind oder bei deren Herstellung oder Nutzung anfallen, gebe es in den Behörden keine gesicherten Informationen. Damit liege ein erhebliches Problem mit der Bestimmtheit und Nachprüfbarkeit der ergänzend vorgeschlagenen Regelung vor. Nach der sogenannten „Zinssteuerentscheidung“ des Bundesverfassungsgerichtes dürften den Bürgerinnen und Bürgern nur solche Pflichten auferlegt werden, deren Einhaltung auch kontrollierbar sei. Der Umschlag

sonstiger radioaktiver Stoffe durch bremische Häfen sei nicht kontrollierbar, da der Transport nicht systematisch registriert werde. Auf die Liste der nach der bremischen Hafenumordnung gemeldeten radioaktiven Stoffe könne nicht zurückgegriffen werden, da dort die Herkunft und Zweckbestimmung der radioaktiven Stoffe nicht erfasst werde. Gerade hieran knüpfte der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE an. Der Aufbau eines zusätzlichen Instrumentariums zur Registrierung solcher Stoffe sei aufgrund der Bundeskompetenz zur Regelung der Erfassung bundesweiter Transporte nicht möglich. Einer entsprechenden Erweiterung der Teilentwidmung stünden daher erhebliche rechtliche Bedenken entgegen.

Die Einhaltung des im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vorgesehenen Verbots des Umschlags von Kernbrennstoffen sei durch die bundesweite Registrierung und Mitteilung an die Landesbehörden hingegen kontrollierbar, sofern es um Kernbrennstofftransporte gehe, die über der Schwelle des § 4 AtG lägen. Es verbliebe daher lediglich eine sehr geringe Anzahl von Transporten von sehr kleinen Mengen von Kernbrennstoffen, deren Umschlag über die bremischen Häfen wegen fehlender Genehmigungspflicht und entsprechender Registrierung nicht kontrollierbar sei. Um diese Fälle zur Wahrung des Bestimmtheitsgebotes und der Nachprüfbarkeit von der geplanten gesetzlichen Regelung auszunehmen, wurde - in Übereinstimmung mit der entsprechenden Präziserungsformulierung der Fraktion DIE LINKE zu ihrem Änderungsantrag - angeregt, in dem Gesetzentwurf hinsichtlich der Definition der Kernbrennstoffe auf § 2 Absatz 1 AtG insgesamt und nicht nur auf § 2 Absatz 1 Satz 2 AtG zu verweisen. Die Aufrechterhaltung einer Ausnahmeregelung empfahl der Gutachter hingegen auch weiterhin, um beispielsweise den Umschlag von kleinen Mengen Kernbrennstoffen in Industrie- und Laborgeräten zu ermöglichen. Zudem empfahl er, den Klammerzusatz „Arzneimittel usw.“ in dem Gesetzentwurf zu streichen, um dem Gesetz mehr Klarheit zu verschaffen.

Zusammenfassend bestätigte Rechtsanwalt Dr. Groth die rechtliche Zulässigkeit eines Verbots des Umschlags von Kernbrennstoffen durch eine Teilentwidmung der Häfen. Er plädierte dabei aber für die rechtliche Einhaltung der Grenzen des Bestimmtheits- und Vollziehbarkeitsgebotes und des Verbots konkreter Boykottmaßnahmen. Diese seien durch die Formulierung in dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen bei Einarbeitung der beiden von ihm vorgetragenen Änderungsvorschläge gewahrt.

2.2 Rechtliche Einschätzungen der Kanzlei Göhmann

In dem Gutachten der Kanzlei Göhmann vom 22. Februar 2011 mit dem Titel „Gutachten zu der Frage, ob die Durchführung von Atomtransporten auf dem Gebiet des Landes Bremen in rechtlich zulässiger Weise unterbunden werden kann“ wurde untersucht, wie die Durchführung von Atomtransporten auf dem Gebiet des Landes Bremen rechtmäßig unterbunden werden könnte. Dabei wurden neben der Rechtmäßigkeit einer Teilentwidmung der Häfen auch die Untersagung einer Nutzung von Straßen und Schienen auf Bremer Gebiet sowie die rechtlichen Möglichkeiten einer Gestaltungseinwirkung auf die „vom Land Bremen beherrschten und sonstigen privatrechtlich geführten Unternehmen“ geprüft.

Die Prüfungen ergaben im Ergebnis, dass eine Teilentwidmung zwar nicht gegen die deutsche Rechtsordnung und dabei insbesondere auch nicht gegen die atomrechtlichen Vorschriften verstoße. Schadensersatzansprüche von Unternehmen mit Sitz im europäischen Ausland sowie ein europäisches Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen einer Verletzung der Warenverkehrsfreiheit beziehungsweise der Dienstleistungsfreiheit wären jedoch denkbar. Solchen Verfahren könnte aber bei wissenschaftlich fundiertem Nachweis nicht anders abwendbarer Gefahren für die menschliche Gesundheit begegnet werden. Ein Transport radioaktiver Stoffe auf der Straße sei im Falle einer konkreten Gefahr für Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs möglich. Zudem könne das Land Bremen die von ihm beherrschten privaten Unternehmen anweisen, keine Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Umschlag oder Transport von radioaktiven Stoffen anzubieten.

In einem Schreiben der Kanzlei Göhmann vom 28. November 2011 zu den rechtlichen Auswirkungen einer Erweiterung der Teilentwidmung wurden darüber hinaus der zwischenzeitlich vorliegende Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE rechtlich gewürdigt. Dabei wurde zunächst festgestellt, dass es keine rechtlichen Gründe gegen die im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vorgesehene Teilentwidmung der Häfen gebe. Gleichermaßen stünden auch der von der Fraktion DIE LINKE beantragten Erweiterung der Teilentwidmung durch die Einbeziehung solcher radioaktiver Stoffe, die zur Herstellung von Kernbrennstoffen bestimmt sind oder bei deren Funktion oder Nutzung angefallen sind, keine rechtlichen Hindernisse entgegen. In beiden Fällen lägen weder eine Überschreitung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes Bremen noch eine Verletzung höherrangigen Rechts vor. Sofern - entgegen der in dem Gutachten der Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. vertretenen Auffassung - der Anwendungsbereich einer möglichen Verletzung von EU-Grundfreiheiten wie der Warenverkehrsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit gesehen werde, könnten solche Verletzungen gerechtfertigt werden. Damit seien sowohl der Gesetzentwurf wie auch der Änderungsantrag rechtlich zulässige Maßnahmen.

In der Anhörung bestätigte Rechtsanwalt Dr. Ripke für die Kanzlei Göhmann die bereits schriftlich formulierte Einschätzung, dass einer Teilentwidmung der Häfen grundsätzlich keine rechtlichen Hindernisse entgegen stünden. Insbesondere sei die Gesetzgebungszuständigkeit Bremens für eine Teilentwidmung gegeben, die Regelung sei mit höherrangigem Recht vereinbar und verletze keine Grundrechte. Im Ergebnis liege auch kein Verstoß gegen EU-Recht vor. Sollte hier von einer Beeinträchtigung von Grundfreiheiten ausgegangen werden, könne dies auch aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt sein. Der Gesetzentwurf bringe zum Ausdruck, dass mit der Regelung eine Politik der erneuerbaren Energien und damit des Klima- und Umweltschutzes verfolgt werde. In diesem Bereich räume der Europäische Gerichtshof den Mitgliedstaaten einen weiten Einschätzungsspielraum ein, so dass hier eine Abwägung zugunsten der Teilentwidmung ausfallen könne.

Rechtsanwalt Dr. Ripke vertrat insbesondere die Auffassung, der Erweiterungsvorschlag der Fraktion DIE LINKE genüge den Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes. Durch die vorgeschlagene Aufnahme der Zweckbestimmung von radioaktiven Stoffen in der Formulierung des Änderungsvorschlages bliebe der Umschlag radioaktiver Stoffe zu anderen Nutzungszwecken, wie beispielsweise der medizinischen Nutzung, möglich. Für die Normadressaten sei die Regelung hinreichend bestimmt. Die Normadressaten wüssten durch die klare Formulierung, dass radioaktive Stoffe, die im Produktionsprozess für Kernbrennstoffe verwendet wurden, angefallen oder übrig geblieben seien, aufgrund des Widmungszweckes nicht in bremischen Häfen umgeschlagen werden dürften. Es sei damit für den Normadressaten klar, was die Regelung verlange. Somit sei das Bestimmtheitsgebot auch bei der von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagenen Erweiterung der Teilentwidmung gewahrt.

2.3 Weitere mündliche Stellungnahmen in der Ausschusssitzung

Abg. Schildt stellte fest, dass das von den Koalitionsfraktionen eingebrachte und in erster Lesung beschlossene Gesetz auch nach der Anhörung der beiden Gutachter keinen grundsätzlichen rechtlichen Bedenken begegnete. Anders stelle sich dies nach seinem Eindruck bei dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE dar. Auch wenn sich das politische Ziel decke, müsse die Rechtssicherheit der Regelung Vorrang haben.

Abg. Frau Dr. Schaefer betonte ebenfalls, dass für ihre Fraktion die Rechtssicherheit und Gerichtsfestigkeit des Gesetzes Vorrang hätten vor einer politisch zwar wünschenswerten, juristisch aber unsicheren Ausweitung der Teilentwidmung. Eine juristische Übereinstimmung sehe sie bei beiden Gutachtern zu der Frage der Zulässigkeit der Formulierung im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen, nicht aber für die von der Fraktion DIE LINKE beantragte Erweiterung der Teilentwidmung.

Abg. Bödeker äußerte neben grundsätzlichen gravierenden Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen der geplanten Gesetzesänderung auf die Häfen auch rechtliche Bedenken hinsichtlich der Verletzung von EU-Recht und möglichen diesbezüglichen Klagen.

Abg. Rupp wies zunächst darauf hin, dass durch die geplante Teilentwidmung der Häfen für den Umschlag von radioaktiven Stoffen der Transit auf bremischen Wasserstraßen nicht erfasst werden könne. Dennoch begrüße er den jetzt gefundenen Weg einer Teilentwidmung der Häfen, durch den ein Umschlagsverbot für Stoffe aus dem Brennstoffkreislauf der Atomindustrie erreicht werden könne. Das von seiner Fraktion vorgeschlagene erweiterte Umschlagsverbot für weitere radioaktive Stoffe hielte er auch dann für richtig, wenn eine Kontrolle nicht in jedem Fall möglich wäre, da die Verbotsformulierung für die Adressaten eindeutig und bestimmt sei. Abgesehen davon lägen aber über die Meldungen nach der Bremischen Hafenbetriebsordnung durchaus eindeutige Informationen über entsprechende Transporte vor. Ob EU-Recht überhaupt verletzt sein könnte, sei ungewiss. Daher plädiere

er dagegen, die politische Entscheidung von vornherein durch ein mögliches europäisches Klageverfahren mit ungewissem Ausgang beeinflussen zu lassen.

Die Frage einer Kompetenzverletzung durch den Erlass des geplanten Gesetzes zur Änderung des Hafenerbetriebsgesetzes und die Frage der Vereinbarkeit der geplanten Regelung mit höherrangigem Recht wurden in der Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen vom 30. November 2011 nicht kontrovers diskutiert. Die grundsätzliche Zulässigkeit des Verbots des Umschlags von Kernbrennstoffen durch eine Teilentwidmung der bremischen Häfen wurde, abgesehen von der Äußerung des Abg. Bödeker zu einer möglichen Verletzung von EU-Recht, von keiner Fraktion in Frage gestellt oder problematisiert. Es gab insbesondere keine diesbezüglichen Nachfragen an die angehörten Gutachter, die diese Fragen in ihren schriftlichen Gutachten jeweils rechtlich untersucht und wie dargestellt bewertet hatten. Im Wesentlichen wurden in dieser Ausschusssitzung die rechtliche Zulässigkeit der Änderungsvorschläge der Fraktion DIE LINKE sowie Alternativen einer Erweiterung der Teilentwidmung durch explizite Aufnahme konkreter Stoffe wie beispielsweise Uranhexafluorid erörtert.

3. Beratung in der 6. Sitzung der staatlichen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie am 8. Dezember 2011

Die staatliche Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie beriet den Gesetzentwurf und den Änderungsantrag in ihrer 6. Sitzung am 8. Dezember 2011. Im Rahmen dieser Sitzung sprach sich der Abgeordnete Rupp dafür aus, den präzisierten Änderungsvorschlag der Fraktion DIE LINKE durch den Gutachter des Senats erneut prüfen zu lassen. In dem Gutachten der Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. sei lediglich die auf Kernbrennstoffe beschränkte Teilentwidmung der Häfen rechtlich geprüft worden. Die vorgeschlagene Erweiterung der Teilentwidmung sei nicht Gegenstand dieses schriftlichen Gutachtens gewesen und bedürfe daher noch einer eingehenden rechtlichen Prüfung. Die Deputation fasste mehrheitlich folgenden Beschluss:

„Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L) nimmt die Beratung des Häfenausschusses zur Kenntnis und unterstützt aus umwelt- und energiepolitischer Sicht eine Teilentwidmung der bremischen Häfen.“

4. Schriftliche Stellungnahmen der Fraktionen für die Beratung in der 4. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen am 11. Januar 2012

4.1 Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen sind der Auffassung, der Gesetzentwurf (Drs. 18/96) sollte mit den von Gutachter Dr. Groth vorgeschlagenen Änderungen in 2. Lesung beschlossen werden. Den Änderungsantrag (Drs. 18/108) lehnen sie ebenso wie

den präzisierten Änderungsvorschlag der Fraktion DIE LINKE ab. Nach Einschätzung der beiden Fraktionen erscheinen die rechtlichen Erläuterungen des Gutachter Dr. Groth plausibel und sachgerecht.

Die entsprechende Stellungnahme gaben die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit Schreiben vom 19. Dezember 2011 ab. Darin ist im Einzelnen die folgende gemeinsame Beschlussempfehlung zum Gesetzentwurf (Drs. 18/96) und zum Änderungsantrag (Drs. 18/108) enthalten:

„Beschlussempfehlung:

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Häfen im Land Bremen möge beschließen:

1. Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen stimmt dem Dringlichkeitsantrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit der Drs.-Nr. 18/96 mit folgenden Änderungen in § 2 zu:
 - a) Im Text wird nach § 2 Abs. 1 AtG das Wort „Satz 2“ gestrichen;
 - b) Der Textteil „(Arzneimittel u.s.w.)“ wird weggelassen.
2. Der Ausschuss lehnt den Änderungsantrag der Fraktion Die Linke mit der Drs.-Nr. 18/108 sowie den hierzu für die Sitzung des Landeshafenausschusses am 30.11.2011 mit Datum vom 25.11.2011 vorgelegten Präziserungsantrag ab.

Begründung:

Die in der Anhörung des Landeshafenausschusses dargelegten Ausführungen und rechtlichen Erläuterungen des Gutachters des Senats Gaßner, Groth, Siederer & Coll. erscheinen plausibel und sachgerecht. Der Landeshafenausschuss macht sich die rechtliche Bewertung des Gutachters zu Eigen, übernimmt seine der Klarstellung dienenden Anregungen und stimmt dem so geänderten Gesetzentwurf zu.“

4.2 Fraktion der CDU

Die Fraktion der CDU hat sich gegen den Gesetzentwurf (Drs. 18/96) und den Änderungsantrag (Drs. 18/108) ausgesprochen.

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2011 gab die Fraktion der CDU folgende Beschlussempfehlungen zum Gesetzentwurf und zum Änderungsantrag ab:

„1. Dringlichkeitsantrag der Koalitionsfraktionen für einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Hafенbetriebsgesetzes (Drs.-Nr. 18/96)

Beschlussempfehlung:

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Häfen möge beschließen:

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Häfen lehnt den Dringlichkeitsantrag mit der Drucksachenummer 18/96 ab.

Begründung:

Bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Teilentwidmung der bremischen Häfen für den Umschlag von Kernbrennstoffen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetzes - AtG) handelt es sich um reine Symbolpolitik, die einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht standhält. Der Bundestag hat am 30.06.2011 mit breiter Mehrheit den Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen (Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes). Die Rücknahme und sichere Endlagerung von Brennstäben ist ein wichtiger Baustein der vereinbarten und breit getragenen Energiewende.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch völkerrechtlich verbindliche Verträge zur Rückführung wiederaufbereiteter Kernbrennstoffe verpflichtet. Das Land Bremen darf sich seiner nationalen Verantwortung, die es als Universalhafen bei der Rückführung trägt, nicht entziehen.

Die geplante Teilentwidmung der bremischen Häfen für den Umschlag von Kernbrennstoffen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 AtG ist aus folgenden Gründen rechtlich unzulässig:

1. Fehlende Gesetzgebungskompetenz

Der Gesetzesentwurf enthält in der Sache ein zielgerichtetes Verbot des Umschlags von Kernbrennstoffen in den bremischen Häfen. Hierfür fehlt dem Land die Gesetzgebungskompetenz. Die Bezeichnung des Verbots als „Teilentwidmung“ einer ansonsten der Landesgesetzgebung zugänglichen öffentlichen Sache oder Einrichtung ändert daran nichts.

Mit dem Gesetzentwurf greift das Land Bremen in die ausschließliche Kompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ein. Darin heißt es: „Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über (...) die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken (...) und die Beseitigung radioaktiver Stoffe.“

Zur Nutzung der Kernenergie gehört auch die Regelung des Transports von Kernbrennstoffen – gleichgültig, welcher Verkehrsweg hierfür genutzt wird.

Für den Transport von Kernbrennstoffen gilt § 4 AtG abschließend. Darin ist geregelt, in welchen Fällen die Beförderung von Kernbrennstäben einer Genehmigung bedarf.

Ein zielgerichtetes Verbot des Umschlags von Kernbrennstoffen durch das Land Bremen widerspricht der Sperrwirkung der ausschließlichen Bundeskompetenz. Zwar dürfen die Länder im Rahmen ihrer allgemeinen Kompetenzen zur Gefahrenabwehr ergänzende Vorschriften erlassen, die den Transport von Kernbrennstoffen berühren. In die ausschließliche Bundeskompetenz greift es jedoch ein, wenn unabhängig von einer Gefährdungslage ein zielgerichtetes Verbot des Umschlags und somit auch des Transports von Kernbrennstoffen verfügt wird. Dies geschieht jedoch mit dem Gesetzentwurf.

2. Unvereinbarkeit mit höherrangigem Bundesrecht

Der Gesetzesentwurf verletzt inhaltlich Bundesrecht (§ 4 AtG, siehe Ausführung zu Nr. 1) und ist daher nach Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) nichtig.

Das Atomgesetz enthält keinen generellen Verkehrsrechts- oder Infrastrukturwidmungsvorbehalt. Im Gegenteil: Weder kann einem vom Bund genehmigten Straßentransport, noch einem Schienen-, Wasser- oder Lufttransport entgegengehalten werden, die jeweilige Straße sei zwar für die Verkehrsart, nicht aber für atomares Transportgut gewidmet. Dies gilt in gleicher Weise für Umschlagplätze wie Verladestationen an Schienen, Wasserstraßen und Flugplätzen.

Die geplante Regelung verstößt zudem gegen den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens. Sowohl der Bund als auch die Länder sind nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes verpflichtet, „dem Wesen des sie verbindenden verfassungsrechtlichen ‚Bündnisses‘ entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung der wohlverstandenen Belange des Bundes und der Glieder beizutragen“ (BVerfGE 6, 309, 361).

3. Rechtswidrigkeit der Teilentwidmung

Der Rückgriff auf die Instrumente des Rechts der öffentlichen Sachen (Widmung) kann an der Verfassungswidrigkeit der Regelung nichts ändern (siehe Ausführungen zu Nr. 1). Das Gesetz spricht unzulässigerweise zunächst eine Gesamtwidmung zum Universalhafen aus, bevor es diese Widmung durch Gesetz teilweise wieder entzieht.

Die fraglichen Umschlagflächen liegen unmittelbar an einer Bundeswasserstraße. Das Land besitzt kein Eigentum an der Bundeswasserstraße. Die Verwaltungskompetenz dafür liegt nach § 45 Abs. 1 WaStrG beim Bund. Darüber hinaus ist der Bund – abweichend von § 1 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Satz 1 Nr. 1 WaStrG – Eigentümer gerade der fraglichen Wasserflächen des Hafens geblieben.

Im Bezug auf die Bundesflächen fehlt es an der Zustimmung des Bundes und im Bezug auf die Umschlagflächen im privaten Eigentum an einer Ausgleichsregelung.

4. Unvereinbarkeit mit europäischem Recht

Die geplante Regelung stellt eine Verletzung der Warenverkehrsfreiheit für Kernbrennstoffe gemäß Kapitel 9 EAGV (Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft) dar. Die primärrechtliche Garantie des freien Warenverkehrs ist auch unter dem Euratom-Vertrag darauf ausgerichtet, die uneingeschränkte Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr legaler Güter im europäischen Binnenmarkt sicherzustellen. Verkehrszentren und –knotenpunkte wie See- und Flughäfen haben hierfür eine besonders hervorgehobene Bedeutung. Zudem liegt ein Verstoß gegen die Richtlinie 2006/117/Euratom vom 20.11.2006 über die Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente vor. Demnach besitzen innerstaatliche Gebietskörperschaften nicht das Recht solche Verbringungen generell zu untersagen.

In Anbetracht der in Rede stehenden offenkundigen Europarechtsverletzungen ist absehbar, dass die Freie Hansestadt Bremen für etwaige Schäden, die sich aus der Änderung des Hafenbetriebsgesetzes ergeben, gemäß den vom EuGH aufgestellten Staatshaftungsgrundsätzen aufkommen muss.

5. Behinderung völkerrechtlicher Verpflichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch völkerrechtlich verbindliche Verträge zur Rückführung wiederaufbereiteter Kernbrennstoffe gegenüber Frankreich und dem Vereinigten Königreich Großbritannien verpflichtet. Aus völkerrechtlicher Sicht bildet die Bundesrepublik eine Einheit. Daher ist auch ein einzelnes Bundesland zur Beachtung geschlossener völkerrechtlicher Vereinbarungen verpflichtet. Mit dem Gesetzentwurf würde das Land Bremen diese völkerrechtlichen Verpflichtungen unterlaufen.

2. Änderungsantrag der Fraktion Die Linke zum Dringlichkeitsantrag der Koalitionsfraktionen (Drs.-Nr. 18/108)

Beschlussempfehlung:

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Häfen möge beschließen:

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Häfen lehnt den Änderungsantrag mit der Drucksachenummer 18/108 ab.

Begründung:

Der Änderungsantrag sieht vor, über die Teilentwidmung der bremischen Häfen für den Umschlag von Kernbrennstoffen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 AtG hinaus, auch den Umschlag aller sonstigen radioaktiven Stoffe, die zur Herstellung von Kernbrennstoffen dienen oder bei ihrer Herstellung und Benutzung anfallen, zu verbieten.

Damit gelten für den Änderungsantrag die gleichen Argumente, die gegen die Zulässigkeit des Gesetzentwurfs in dem Dringlichkeitsantrag mit der Drucksachenummer 18/96 sprechen.“

4.3 Fraktion DIE LINKE

Die Fraktion DIE LINKE begrüßt den Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung des Hafenerbetriebsgesetzes (Drs. 18/96) zwar grundsätzlich. Sie vertritt aber die Auffassung, dass der Vorschlag nicht weitreichend genug sei, da der Umschlag von Vorprodukten und Abfallstoffen aus dem Kernbrennstoffkreislauf unberücksichtigt blieben. Sie hält die Bedenken gegen eine entsprechende Erweiterung der Teilentwidmung für nicht hinreichend begründet. Bei der Abwägung der Argumente und unter Berücksichtigung der Widmung der Häfen als ein „wichtiger Teil der bremischen Gesamtwirtschaft, die auf Nachhaltigkeit und Erneuerbare Energien ausgerichtet ist“, würden die Gründe für eine weiterreichende Teilentwidmung der Häfen überwiegen.

Die Fraktion DIE LINKE empfiehlt daher, das Gesetz zur Änderung des Hafenerbetriebsgesetzes (Drs. 18/96) mit folgender Änderung zu beschließen (Änderungsvorschlag vom 25. November 2011):

In Artikel 1 Ziffer 1 werden die Worte „im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 des Atomgesetzes des Bundes (AtG). Der Senat kann allgemein oder im Einzelfall Ausnahmen zulassen, insbesondere für Kernbrennstoffe, die unter die Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 AtG (Arzneimittel usw.) fallen oder nur in geringen Mengen im Umschlagsgut enthalten sind“ gestrichen und durch die Worte „sowie sonstigen radioaktiven Stoffen i.S.d. § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 des Atomgesetzes des Bundes (AtG), die im Einzelfall zur Herstellung von Kernbrennstoffen bestimmt oder bei deren Herstellung oder Nutzung angefallen sind“ ersetzt.

Für die Fraktion DIE LINKE gab der Abgeordnete Rupp mit Schreiben vom 19. Dezember 2011 eine entsprechende Stellungnahme ab. Zur Begründung wurde auf die für die Deputationssitzung vom 8. Dezember 2011 vorgelegte Stellungnahme mit folgendem Inhalt verwiesen:

„Ein Großteil der Transporte radioaktiver Stoffe über die bremischen Häfen sind keine Kernbrennstoffe, das bestätigt die Antwort des Senats vom 06.12.2011 auf die Kleine Anfrage „Atomtransporte über bremisches Gebiet“. Von 20 Transporten in 2010 waren 14 Transporte freigestellte UN-Nummern und somit keine Kernbrennstoffe. Von 13 Transporten im Jahr 2011 (bis 05.06.2011) waren alle Stoffe freigestellt. Dennoch sind sie Bestandteil des Brennstoffkreislaufs als Vorprodukte oder Abfallstoffe.

So ist beispielsweise Uranerzkonzentrat (sog. Yellow Cake) der Ausgangsstoff zur Herstellung von Brennelementen, denn aus ihm wird in einem chemischen Prozess Uranhexafluorid erzeugt. Uranhexafluorid wird angereichert zu Urandioxid, aus welchem Uran-Pellets für Brennstäbe von Atomkraftwerken gefertigt werden. Natururan ist der Grundstoff der beschriebenen Vorgänge.

Alle diese Stoffe wurden über die bremischen Häfen transportiert. Würde die Bremische Bürgerschaft nur den Umschlag von Kernbrennstoffen beschließen, bliebe eine Vielzahl von Transporten radioaktiver Stoffe über die Häfen weiterhin möglich, insbesondere auch von Stoffen, die eindeutig der Nutzung der Kernenergie dienen. Die Widmung eines „nachhaltigen Hafens“ wäre somit untergraben.

Der bremischen Hafenbehörde sind die genauen Stoffbezeichnungen sowie Herkunfts- und Bestimmungsort jedes Transports radioaktiver Stoffe bekannt. Gemäß § 41 der Bremischen Hafenerbetriebsordnung muss die Einfuhr gefährlicher Güter spätestens 12

Stunden vorher mit detaillierten Angaben über den zu transportierenden Stoff und allen Papieren und Genehmigungen elektronisch gemeldet werden.

Sowohl die Verwendungszwecke der oben genannten radioaktiven Stoffe, als auch ihre Herkunft sind bestimmbar. Eine über Kernbrennstoffe hinausgehende Teilentwurmung der bremischen Häfen wäre also möglich und angesichts der beabsichtigten Widmung der Häfen geboten.“

5. Beratung und Beschlussempfehlung des Ausschusses für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen in der 4. Sitzung am 11. Januar 2012

Der Ausschuss für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen beriet den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Hafenebetriebsgesetzes und den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE erneut und abschließend in seiner 4. Sitzung am 11. Januar 2012. Dabei waren die im Bericht dargestellten Stellungnahmen der Fraktionen ebenso Gegenstand der Erörterung wie ein dem Ausschuss zur Verfügung gestellter Vermerk des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen vom 13. Dezember 2011, mit dem der Tenor einer Stellungnahme des Bundesumweltministeriums zur Rechtmäßigkeit der geplanten Teilentwurmung der bremischen Häfen wiedergegeben worden war.

Der Ausschuss kam mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der CDU gegen das Votum der Fraktion DIE LINKE zu dem Ergebnis, eine Erweiterung der Teilentwurmung auf weitere radioaktive Stoffe sowohl hinsichtlich der Formulierung in dem Änderungsantrag (Drs. 18/108) als auch hinsichtlich des in die Beratung des Ausschusses eingebrachten präzisierten Änderungsvorschlags der Fraktion DIE LINKE vom 25. November 2011 abzulehnen. Der Ausschuss war mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und DIE LINKE der Auffassung, dass der Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Hafenebetriebsgesetzes (Drs. 18/96) mit den unter Ziffer 4.1 dieses Berichts vorgeschlagenen Änderungen ein Umschlagsverbot von Kernbrennstoffen in bremischen Häfen durch eine Teilentwurmung rechtssicher umsetzt.

5.1 Änderungsantrag (Drs. 18/108)

Der Ausschuss empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der CDU und gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE, den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE (Drs. 18/108) abzulehnen.

5.2 Gesetzentwurf (Drs. 18/96)

Der Ausschuss empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU

und DIE LINKE, das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes (Drs. 18/96) mit folgenden Änderungen in zweiter Lesung zu beschließen:

1. In Artikel 1 Ziffer 1 werden nach den Worten „§ 2 Abs. 1“ die Worte „Satz 2“ gestrichen.
2. In Artikel 1 Ziffer 1 werden die Worte „(Arzneimittel usw.)“ gestrichen.

II. Antrag

Der Ausschuss für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) mehrheitlich, wie folgt zu beschließen:

1. Die Bürgerschaft (Landtag) lehnt den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE (Drs. 18/108) ab.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes (Drs. 18/96) mit den vom Ausschuss für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen mehrheitlich vorgeschlagenen Änderungen in zweiter Lesung.
3. Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt den Bericht des Ausschusses für Angelegenheiten der Häfen im Lande Bremen zur Kenntnis.

Frank Schildt
Vorsitzender