

**Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigenanhörung  
zum „Entwurf eines Gesetzes zur Nachhaftung für Rückbau-  
und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich (Rückbau-  
und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz)“ - BT-Drs.  
18/6615 - des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des  
Deutschen Bundestages am 23. November 2015**

**Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm, Berlin**

[Rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de](mailto:Rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de)

## **1. Nachhaftungsgesetz ist wichtiger Schritt, aber nicht ausreichend**

Die Bundesregierung leistet mit dem von ihr vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Nachhaftung für Rückbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich (Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz – Rückbau- und EntsorgungskostennachhaftungsG)“ einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Verursacherprinzips und zur Erfüllung der ihr obliegenden Verpflichtung zur Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung radioaktiver Abfälle. Entgegenstehende Gründe des Vertrauensschutzes sind nicht ersichtlich. Der vorgelegte Gesetzentwurf ist allerdings nicht geeignet, die staatliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung radioaktiver Abfälle und das Verursacherprinzip vollständig zu erfüllen bzw. umzusetzen. Dafür bedarf es weiterer gesetzlicher Maßnahmen.

## **2. Verursacherprinzip**

Das Verursacherprinzip ist umweltrechtliches Leitprinzip. Jeder, der die Umwelt belastet oder sie schädigt, soll für die Kosten dieser Belastung oder Schädigung aufkommen. Das Verursacherprinzip ist Ausdruck allgemeiner Grundsätze der Lasten- und Verteilungsgerechtigkeit. Denn diese wären verletzt, müsste die Allgemeinheit für Kosten eintreten, die durch Einzelne verursacht wurden.

Ausdrücklichen Niederschlag hat das Verursacherprinzip (polluter pays principle) in Art. 191 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gefunden. Für den Bereich der nuklearen Entsorgung konkretisiert Art. 4 Abs. 3 lit. e) der europäischen Entsorgungsrichtlinie 2011/70/Euratom das Verursacherprinzip: Die nationalen Politiken müssen auf dem Grundsatz beruhen, dass die Kosten der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle von denjenigen getragen werden, die dieses Material erzeugt haben. Gemäß Art. 3 Nr. 8, Nr. 12 der Entsorgungsrichtlinie umfasst diese Kostentragungspflicht sämtliche Tätigkeiten, die mit der Endlagerung zusammenhängen.

Das nationale Recht setzt das Verursacherprinzip für den Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle in § 9a AtG und durch die Kostentragungsregelungen in §§ 21a, b AtG, § 21 StandAG um.

### **3. Handelsrechtliche Rückstellungen genügen verfassungs- und unionsrechtlichen Anforderungen nicht**

Die aus dem Verursacherprinzip resultierenden öffentlich-rechtlichen Pflichten der Unternehmen im Hinblick auf den Rückbau ihrer Anlagen und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle einschließlich Suche, Errichtung, Betrieb und Schließung atomarer Endlager sind dauerhaft zu verwirklichen. Sie müssen im System der finanziellen Rückbau- und Entsorgungsvorsorge eine vollumfängliche Entsprechung finden.

Dem Staat obliegt die Schonung der öffentlichen Haushalte und insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 GG (Leben und Gesundheit), Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum), Art. 20a GG (Staatsziel Umweltschutz) die verfassungsrechtliche Verantwortung für die Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge. Er ist dazu überdies unionsrechtlich verpflichtet. Nach Art. 9 der europäischen Entsorgungsrichtlinie 2011/70/Euratom müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Finanzmittel für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle zu dem Zeitpunkt zur Verfügung stehen, zu dem sie benötigt werden.

Diesen verfassungs- und unionsrechtlichen Anforderungen entsprechen die von den Unternehmen gebildeten handelsrechtlichen Rückstellungen nicht. Sie sind nicht insolvenzgesichert und nicht gegen gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen geschützt.

Mit der Bildung einer betrieblichen Rückstellung nach dem Handelsgesetzbuch widmet der Schuldner die betreffenden Mittel nämlich lediglich dem Sicherungszweck, es bestehen aber keinerlei nach außen wirkende, im Insolvenzverfahren wirksam geschützte Rechte des Staates an der Rückstellung, sondern allein schuldrechtliche Verpflichtungen des Anlagenbetreibers zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel. Eine Rückstellung führt somit grundsätzlich nicht zu einer in irgendwelcher Weise

vorrangigen Befriedigung desjenigen, zu dessen Gunsten sie gebildet ist. Auf diese kann folglich vom Staat nicht vorrangig zur Befriedigung verauslagter Kosten bzw. zur Durchführung von Rückbau- und Nachsorgemaßnahmen zugegriffen werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat dementsprechend der Zulassung von handelsrechtlichen Rückstellungen als Sicherheitsleistung im Bereich des Abfallrechts schon längst eine klare Absage erteilt (siehe etwa BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2008 - 7 C 50/07, NVwZ 2008, 1122, 1123).

Im Fall der Insolvenz einer Betreibergesellschaft haftet zwar der Mutterkonzern für die Tochter, sofern ein Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag besteht oder eine harte Patronatserklärung abgegeben worden ist. Mit der Konsensvereinbarung aus 2001 haben sich die „Atomkonzernmütter“ verpflichtet, mit ihren Tochtergesellschaften solche Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge abzuschließen oder zugunsten ihrer Tochtergesellschaften Patronatserklärungen abzugeben. Diese Sicherungsmittel sind aber gegenwärtig bis 2022 befristet, sie sind grundsätzlich kündbar.

Das geltende Recht gestattet derartige Kündigungen ebenso wie gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen - mit der Folge einer Begrenzung der Nachhaftung.

#### **4. Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz greift nicht bei Insolvenz der Mutterkonzerne**

Der vorgelegte Gesetzentwurf schafft diese Begrenzung der Nachhaftung ab und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Verursacherprinzips und zur Erfüllung der staatlichen Verpflichtung zur dauerhaften Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung radioaktiver Abfälle. Dass die Nachhaftung gegebenenfalls viele Jahrzehnte dauern kann, liegt in der Natur der Sache, spricht in den Spezifika der Hochrisikotechnologie Atomenergie begründet, wird damit aber keineswegs zu einer „Ewigkeitshaftung“.

Der Entwurf für ein Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz greift allerdings nicht bei Insolvenz der Mutterkonzerne. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen indes, dass auch – vermeintlich – finanzstarke Unternehmen wie Automobilkonzerne, Banken und nicht zuletzt große Energiekonzerne wie Enron, BP

oder Tepco von Insolvenz bedroht sein können.

Insofern bedarf es weiterer gesetzlicher Maßnahmen zur Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen und zur Umsetzung des Verursacherprinzips im Atomrecht. Das gilt übrigens unabhängig von konkreten Zweifeln an der Seriosität bzw. Liquidität eines Mutterkonzerns. Ausreichend ist vielmehr das allgemeine Liquiditätsrisiko, geht es doch darum, Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu verhindern und sicherzustellen, dass nicht die öffentliche Hand bei dessen Zahlungsunfähigkeit die erheblichen Rückbau- und Entsorgungskosten zu tragen hat.

## **5. Kein entgegenstehender Vertrauensschutz**

Dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) ist ein Vertrauensschutz immanent. Einen generellen Vertrauensschutz auf den Fortbestand bestimmter Regelungen oder Genehmigungssituationen gibt es nicht. Der Staat hat vielmehr die Möglichkeit, durch Änderungen der Rechts- oder Sachlage auf Entwicklungen und geänderte Bedürfnisse zu reagieren. Bei der so genannten unechten Rückwirkung, wenn also ein Gesetz – wie hier - auf einen gegenwärtigen, noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt einwirkt, ist der Vertrauensschutz von vornherein eingeschränkt.

Eine unechte Rückwirkung ist insbesondere nur dann unzulässig, wenn der Betroffene mit dem gesetzlichen Eingriff nicht rechnen musste und sein Vertrauen schutzwürdiger ist als das mit dem Gesetz verfolgte Anliegen.

Die Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge ist ein herausragender Belang des Allgemeinwohls, der auch etwaige Eingriffe in die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit der Verursacher rechtfertigt. Im Übrigen wird mit dem Gesetzentwurf keineswegs eine neue Pflicht der Unternehmen begründet, ebenso wenig werden gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen ausgeschlossen. Ausgeschlossen wird, dass sich Unternehmen durch gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen ihrer Verantwortung zur Erfüllung der (spätestens) seit 1976 bestehenden öffentlich-rechtlichen Pflichten entziehen.

Die Unternehmen konnten weder darauf vertrauen, dass es bei dem System handelsrechtlicher Rückstellungen bleibt noch, dass sie nicht dem Verursacherprinzip

entsprechend vollständig für die Kosten für den Rückbau ihrer Atomkraftwerke und die Entsorgung der von ihnen verursachten radioaktiven Abfälle herangezogen werden. Durch die geplanten gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen haben die Unternehmen übrigens selbst einen (zusätzlichen) Handlungsbedarf des Staates geschaffen.

Schließlich ist die historische Analyse eindeutig. Die öffentlich-rechtliche Entsorgungspflicht der Atomkraftwerksbetreiber (§ 9a AtG) ist zusammen mit einer ausdrücklichen Kostentragungsregelung (§ 21 AtG) 1976 mit der Vierten Novelle im Atomgesetz normiert worden. § 21 AtG wurde seinerzeit wie folgt begründet:

*„Dem Ablieferer von radioaktiven Abfällen werden nach dem Verursacherprinzip die Kosten der Abfallbeseitigung auferlegt.*

...

*Der Verursacher von radioaktiven Abfällen hat die vollen Kosten für ihre schadlose Sammlung, Behandlung, Sicherstellung oder Endlagerung sowie die sonstige Beseitigung zu tragen.“ (vgl. BT-Drs. 7/4794).*

Dem entspricht die Debatte im Bundestag. In der ersten Lesung führte der Berichterstatter der SPD-Fraktion, der Abgeordnete Schäfer, aus:

*„In der energiepolitischen Diskussion wird von Promotern der Kernenergie häufig die besondere Wirtschaftlichkeit und Preisgünstigkeit dieser Energieart angepriesen. Dabei werden oft nicht alle Kosten genannt. Die Folgekosten z. B. für die Entsorgung, also Aufbereitung der Reststoffe, Behandlung, Zwischenlagerung, Sicherstellung beim Endlagern radioaktiver Abfälle, werden oft verschwiegen.*

*Die SPD-Fraktion hält es für richtig, daß der Gesetzentwurf dem Verursacher von radioaktiven Abfällen die vollen Kosten für ihre schadlose Sammlung, Behandlung, Sicherstellung oder Endlagerung sowie die sonstige Beseitigung auferlegt. Eine Durchlöcherung des Verursacherprinzips, wie sie möglicherweise in der Stellungnahme des Bundesrats anklingt, lehnen wir entschieden ab.“ (vgl. Protokoll 7/230)*

Nicht weniger deutlich äußerte sich der Abgeordnete Gerlach der CDU/CSU-Fraktion:

*„Wichtig in diesem Gesetz ist auch die Festlegung der Verpflichtung der Unternehmer zur Entsorgung ihrer Kernenergieanlagen und die Überwälzung der Kostenlast auf die Verursacher. Ich will keinen Zweifel daran aufkommen lassen, daß die Wirtschaft ihre Verantwortung hier nicht auf den Staat übertragen und abwälzen kann. Sie muß bereit sein, die Konsequenzen ihres Wirtschaftens selbst zu tragen, und mit Nachdruck die notwendigen Lösungen erarbeiten, ohne daß der Staat ihr das wirtschaftliche Risiko abnimmt.“ (vgl. Protokoll 7/250).*

Dem ist nichts hinzuzufügen.