



Schriftliche Stellungnahme Dr. Olaf Däuper
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und
Energie zum Entwurf eines Gesetzes zur Nachhaftung für
Rückbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich, BT-
Drs. 18/6615

Inhalt

I.	Überblick über den wesentlichen Gesetzesinhalt.....	1
1.	Fortschreibung des Status Quo	2
2.	Subsidiarität des Reg-E	2
3.	Akzessorietät des Reg-E.....	3
4.	Keine Ewigkeitshaftung	4
II.	Einzelne Diskussionspunkte zum Reg-E.....	4
1.	Stilllegungs- und Rückbauverpflichtungen im Atomgesetz.....	4
2.	Befristung der Nachhaftung.....	6
3.	Inkrafttreten des Reg-E.....	6
III.	Verfassungsrechtliche Bewertung	9
1.	Berufsfreiheit, Art. 12 GG	9
2.	Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG	16
3.	Vereinigungsfreiheit, Art. 9 GG	17
4.	Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG	17
5.	Ergebnis.....	18
IV.	Fazit	18

I. Überblick über den wesentlichen Gesetzesinhalt

Der Entwurf eines Gesetzes zur Nachhaftung für Rückbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich der Bundesregierung (im Folgenden: Reg-E) bestimmt, dass für die Verbindlichkeiten der Atomkraftwerke betreibenden Gesellschaften (Betreibergesellschaften bzw. Betreiber) im Zusammenhang mit Stilllegung, Rückbau und Entsorgung der radioaktiven Abfälle die diese Gesellschaften beherrschenden Unternehmen haften müssen, wenn die Verbindlichkeiten nicht erfüllt werden (vgl. § 1 Reg-E). Welche Unternehmen nach dem Gesetzentwurf als beherrschend gelten, richtet sich nach § 2 Reg-E. Umfasst werden im Wesentlichen die Muttergesellschaften der Betreiber und alle weiteren in der Konzernhierarchie über diesen stehenden Unternehmen. Ehemals an den Betreibergesellschaften beteiligte Unternehmen werden nicht umfasst, zukünftige Änderungen in den Konzern- bzw. Beherrschungsstrukturen lassen die Nachhaftung nach § 1 Reg-E jedoch nicht entfallen (vgl. § 3 Reg-E). Die übrigen Normen des Reg-E betreffen die zeitliche Beschränkung der Haftung in der Zukunft (§ 4 Reg-E) und das Inkrafttreten (§ 5 Reg-E).

Im Wesentlichen will der Reg-E die derzeitige Haftungsmasse, die unmittelbar oder mittelbar für die Rückbau- und Entsorgungskosten zur Verfügung steht für die Zukunft perpetuieren (1.). Dabei ist die Nachhaftung strikt subsidiär ausgestaltet, so dass eine Inanspruchnahme der beherrschenden Unternehmen nicht zu befürchten ist, wenn die Betreibergesellschaften ihre Rückstellungen in angemessener Höhe gebildet haben (2.). Außerdem ist die Nachhaftung streng akzessorisch, eine Erweiterung der Haftungssumme bzw. der Haftungstatbestände erfolgt gerade nicht (3.). Schließlich ist die durch den Reg-E etablierte Nachhaftung auch zeitlich befristet (4.).

1. Fortschreibung des Status Quo

Der Reg-E etabliert eine gesetzliche „Ausfallhaftung“ herrschender Unternehmen für die Nuklearverbindlichkeiten ihrer Kernkraftwerke betreibenden Töchter (Betreibergesellschaften). Bereits nach bisheriger Gesetzeslage besteht eine vergleichbare Haftung zumeist über sog. Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge (im Folgenden: BGAV), welche jedoch grundsätzlich jederzeit gekündigt werden können. Demgegenüber ist nach dem Reg-E eine einmal durch Beherrschung begründete Haftung nicht mehr auflösbar. Damit soll erreicht werden, dass die beherrschenden Unternehmen, welche ggf. über Jahrzehnte von den Erträgen aus dem Betrieb der Kernkraftwerke haben profitieren können, sich des Kostenrisikos, insbesondere nach Ende der Laufzeit, nicht durch gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen entledigen können. Die derzeit für die Erfüllung der Nuklearverbindlichkeiten der Betreibergesellschaften zur Verfügung stehende Vermögensmasse wird durch den Reg-E folglich für die Zukunft fortgeschrieben.

Sofern der Reg-E darüber hinaus – in wenigen Einzelfällen – auch eine Nachhaftung von beherrschenden Unternehmen etabliert, die nicht schon aufgrund von BGAV für die Verbindlichkeiten der Betreibergesellschaften einzustehen hätten, so ist dies aufgrund ihrer Möglichkeit der Einflussnahme und Ziehung der Früchte gerechtfertigt.

2. Subsidiarität des Reg-E

Die Nachhaftung greift nach dem Reg-E nur subsidiär. Das heißt, die beherrschenden Unternehmen haften nur, wenn die Betreibergesellschaften ihrer – unabhängig vom Reg-E – bestehenden Haftung nicht nachkommen. Aus dieser strikten Haftungssubsidiarität folgt, dass im Grundsatz von der Erfüllung durch die Betreibergesellschaften ausgegangen wird. Insofern die von diesen gebildeten Rückstellungen richtig bemessen sind und zur Deckung aller Verbindlichkeiten ausreichen, kommt es daher nicht zur Nachhaftung der beherrschenden Unternehmen.

Dass die Rückstellungen nicht ausreichen und somit die (subsidiäre) Nachhaftung greift, kann vornehmlich auf zwei Ursachenszenarien beruhen:

- Einerseits könnten unvorhersehbare Kostensteigerungen bei Rückbau und Entsorgung dazu führen, dass die Rückstellungsgegenwerte „verbraucht“ sind, bevor alle Nuklearverbindlichkeiten beglichen sind.
- Andererseits könnten die Rückstellungen von vornherein zu knapp bemessen oder die den Rückstellungen entsprechenden Vermögensgegenwerte nicht werthaltig angelegt worden sein, so dass die vollständige Deckung der Verbindlichkeiten nicht mehr möglich ist.

Das Insolvenzrisiko der Betreibergesellschaften ist nach aktueller Sachlage ganz überwiegend an die Zahlungsfähigkeit der beherrschenden Unternehmen geknüpft, da letztere bei fortbestehenden BGAV zum Verlustausgleich verpflichtet sind. Allerdings haben die beherrschenden Unternehmen nach geltendem Recht die Möglichkeit, sich durch gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen und/oder Kündigung der BGAV ihrer Haftung gegenüber den Betreibergesellschaften zu entziehen. Diesem Risiko, dass die beherrschenden Unternehmen ihr Vermögen der Haftungsmasse entziehen, und somit eine Insolvenz der Betreibergesellschaften zwangsläufig zur Vergesellschaftung der Kosten führen würde, wird mit dem Reg-E zur Nachhaftung wirksam begegnet.

3. Akzessorietät des Reg-E

Die Nachhaftung nach dem Reg-E ist weiterhin streng akzessorisch. Das heißt, die beherrschenden Gesellschaften haften ausschließlich in dem Umfang, in dem die Betreibergesellschaften selbst haften. Neue Haftungstatbestände auf der atomrechtlichen Primärebene werden durch den Reg-E hingegen nicht begründet.

Somit haften die beherrschenden Unternehmen maximal in dem Umfang der bei den Betreibergesellschaften bestehenden Nuklearverbindlichkeiten. Grund und Höhe sowie Fälligkeit der Verbindlichkeiten der Betreibergesellschaften werden von der Reg-E nicht berührt. Sofern den Betreibern zukünftig weitere Zahlungspflichten vom Gesetzgeber auferlegt werden sollten, tritt eine Nachhaftung nach dem Reg-E nur dann ein, wenn die Zahlungspflichten gegenüber den Betreibern selbst gerechtfertigt sind. Der Reg-E ist von solchen zukünftigen Pflichten (etwa durch Einrichtung eines Fonds) daher gänzlich unabhängig zu betrachten.

4. Keine Ewigkeitshaftung

Zu beachten ist auch, dass der Reg-E keine Ewigkeitshaftung der beherrschenden Gesellschaften etabliert. Während die Betreibergesellschaften selbst nach aktueller Gesetzeslage zumindest theoretisch zeitlich unbegrenzt für ihre Finanzierungsverpflichtungen nach dem Atomgesetz und dem Standortauswahlgesetz aufzukommen haben, bestimmt § 4 Reg-E einen absoluten Endzeitpunkt für die Nachhaftung.

Zwar mag der dort festgelegte „Zeitpunkt, zu dem die ablieferungspflichtigen Stoffe des Betreibers vollständig an eine Anlage des Bundes zur Endlagerung radioaktiver Abfälle abgeliefert wurden und diese verschlossen ist“ erst in mehreren Jahrzehnten eintreten. Derartig lange Zeiträume sind der kernwirtschaftlichen Materie jedoch immanent. Angesichts des wesentlich größeren Zeitraums „von einer Million Jahren“, die das Endlager gem. § 1 Abs. 1 StandAG Sicherheit gewährleisten soll, ist die Befristung der Nachhaftung im Reg-E angemessen ausgestaltet und weit von einer Ewigkeitshaftung entfernt.

II. Einzelne Diskussionspunkte zum Reg-E

Nachfolgend wird zunächst auf einzelne Diskussionspunkte, die im Rahmen des bisherigen Gesetzgebungsverfahrens aufgekommen sind, eingegangen (sogleich unter 1. bis 3.). Anschließend wird die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs ausführlich dargestellt (III.)

1. Stilllegungs- und Rückbauverpflichtungen im Atomgesetz

Hinsichtlich der Nachhaftung für die Kosten des Rückbaus der Kernkraftwerke verweist § 1 Abs. 2 Satz 2 des Reg-E auf

„die Pflichten der Betreiber zum Rückbau aus § 7 Absatz 3 des Atomgesetzes“.

§ 7 Abs. 3 AtG lautet:

„Die Stilllegung einer Anlage nach Abs. 1 Satz 1 sowie der sichere Einschluss der endgültig stillgelegten Anlage oder der Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen bedürfen der Genehmigung. Abs. 2 gilt sinngemäß. Eine Genehmigung nach Satz 1 ist nicht erforderlich, soweit die geplanten Maßnahmen bereits Gegenstand einer Genehmigung nach Abs. 1 Satz 1 oder Anordnung nach § 19 Abs. 3 gewesen sind.“

Darin ist vordergründig lediglich das Erfordernis einer Genehmigung für die Durchführung des Rückbaus normiert. Eine ausdrückliche Rückbaupflicht ergibt sich aus

dem Wortlaut zumindest explizit nicht.¹ Insbesondere lassen sich der Regelung weder ein konkreter Zeitpunkt noch ein bestimmter Zeitrahmen für die Durchführung einer Stilllegung und eines Rückbaus entnehmen, weshalb die behördliche Anordnung zur Durchsetzung dieser Pflichten nur schwer möglich ist.

Deshalb ist eine klarstellende Konkretisierung der auf die Stilllegung und den Rückbau der Kernkraftwerke bezogenen Pflichten im Atomgesetz zu empfehlen. Dafür sollten die Alternative des sicheren Einschusses zukünftig gestrichen werden und die Festlegung von Fristen für die Stilllegung und Rückbau nach Ablauf der Genehmigungen zum Leistungsbetrieb erwogen werden.

Dessen ungeachtet ist es durchaus argumentativ überzeugend, eine generelle Verpflichtung der Betreiber zur Stilllegung und zum Rückbau ihrer Kernkraftwerke indirekt aus dieser Vorschrift im systematischen Zusammenhang mit anderen Bestimmungen des Atomgesetzes und unter Berücksichtigung seines gefahrenabwehrenden und risikovorsorgenden Zweckes zu entnehmen. Denn der Rückbau der radioaktiven Anlagenteile ist zwangsläufige Voraussetzung für die ordnungsgemäße Verwertung und Beseitigung der radioaktiven Abfälle, zu denen die Betreiber gem. § 9a Abs. 1 Satz 1 AtG ausdrücklich verpflichtet sind. Darüber hinaussetzt auch § 6 Abs. 1 Nr. 3a lit. d Satz 3 EStG² gleichsam implizit eine Verpflichtung der Kernkraftwerksbetreiber zur Stilllegung (und zum Rückbau) voraus. Entsprechend haben auch die Betreiber bereits seit vielen Jahren Rückstellungen gebildet, um ihren Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Stilllegung und dem Rückbau der Kernkraftwerke zukünftig nachkommen zu können. Folglich kann, selbst wenn nicht unmittelbar aus § 7 Abs. 3 AtG, so doch aus dem zweiten Abschnitt des Atomgesetzes insgesamt, eine allgemeine Rückbauverpflichtung der Betreiber nach aktueller Gesetzeslage abgeleitet werden.

Der Zweck des Reg-E wird daher auch ohne Konkretisierung des Atomgesetzes erfüllt. Denn nach § 1 Abs. 2 Satz 2 des Reg-E erstreckt sich die Nachhaftung „insbesondere“ auf die Rückbauverpflichtung aus § 7 Abs. 3 AtG. Daneben sind also auch nicht ausdrücklich genannte Pflichten der Betreiber umfasst. Nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 2 Satz 2 Reg-E kann daher für die Rückbauverpflichtung auch auf die

¹ Vgl. Cloosters, Rückstellungsverpflichtungen für Kernkraftwerke – aus der Sicht einer atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde, in: Koch/Roßnagel, 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2007, S. 293, 300 m.w.N.; s. auch Wittkamp, Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Rückbaus von Kernkraftwerken, S. 66.

² Hierin heißt es: „Rückstellungen für die **Verpflichtung, ein Kernkraftwerk stillzulegen**, sind ab dem Zeitpunkt der erstmaligen Nutzung bis zum Zeitpunkt, in dem mit der Stilllegung begonnen werden muss, zeitanteilig in gleichen Raten anzusammeln; steht der Zeitpunkt der Stilllegung nicht fest, beträgt der Zeitraum für die Ansammlung 25 Jahre.“ (Hervorhebung nur hier).

übrigen Bestimmungen im Atomgesetz abgestellt werden, so dass mit dieser Bestimmung sowohl die implizit bereits im Atomgesetz enthaltene Rückbauverpflichtung, als auch eine zukünftige Änderung des Atomgesetz mit einer Konkretisierung dieser Pflichten von dem Gesetzentwurf gedeckt ist.

2. Befristung der Nachhaftung

Der Reg-E beschränkt die Nachhaftung in § 4 Reg-E auf den Zeitpunkt, bis die radioaktiven Abfälle vollständig an ein Endlager abgeliefert und dieses verschlossen wurde. Für Kosten, die gegebenenfalls nach Verschluss des bzw. der Endlager anfallen, ist eine Nachhaftung nach dem Reg-E ausgeschlossen. Eine Vorfestlegung auf das Endlagerkonzept dürfte damit nicht beabsichtigt sein.

Eine weitere zeitliche oder sachliche Begrenzung der Nachhaftung ist darüber hinaus nicht geboten. Die Nachhaftung setzt an der Beherrschung der Betreibergesellschaften an. Denn die beherrschenden Unternehmen haben aufgrund dieses Herrschaftsverhältnisses die Möglichkeit (gehabt), umfassend von den Gewinnen der Betreibergesellschaften zu profitieren. Der Reg-E soll sicherstellen, dass auf dieses Vermögen insgesamt unabhängig von gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen und vom Fortbestand der Beherrschung für die Finanzierung der Folgekosten aus dem Kraftwerksbetrieb zurückgegriffen werden kann.

3. Inkrafttreten des Reg-E

Der maßgebliche Zeitpunkt für die haftungsbegründende Beherrschung nach dem Reg-E wird auf den Tag des Inkrafttretens des Gesetzes bestimmt. Gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen, die nach Inkrafttreten des Reg-E erfolgen, haben somit keinerlei Einfluss auf die Nachhaftung. Werden solche Umstrukturierungen oder eine anders erfolgte Aufgabe der beherrschenden Stellung jedoch bereits vor Inkrafttreten des Reg-E wirksam, so ist eine Nachhaftung nur beschränkt über die Regelungen bspw. des Umwandlungsgesetzes gewährleistet. Nachdem die angekündigte Spaltung von E.ON SE bereits mit Wirkung zum 01.01.2016 erfolgen soll, ist – unabhängig davon, dass nach Ankündigung von E.ON die Kernkraftwerke nun doch nicht mit abgespalten werden sollen – ein Inkrafttreten des Reg-E, schon um unnötige Diskussionen zu vermeiden, bis zum Jahresende dringend zu empfehlen.

a) Risiken bei einem späteren Inkrafttreten des Reg-E

Auch erscheint es nicht sinnvoll, mit einer Umsetzung des Reg-E bis zu einer Entscheidung der jüngst eingesetzten Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (KFK) über eine Sicherung der Finanzierungsmittel in ei-

nem Fonds oder einer Stiftung zuzuwarten. Denn es ist zwar unbedingt zu empfehlen, das Instrument der Nachhaftung durch die Einrichtung eines Fonds oder damit vergleichbarem Sicherungsmittel zu ergänzen. Beide Maßnahmen sind komplementär, aber prinzipiell unabhängig voneinander zu betrachten. Insbesondere lässt die Einrichtung eines Fonds nicht (nachträglich) die Erforderlichkeit der Nachhaftung entfallen. Denn etwaige Einzahlungspflichten in einen Fonds würden sich unmittelbar nur an die Betreibergesellschaften richten, während die Nachhaftung nach dem Reg-E die Verpflichtungen der Betreibergesellschaften gerade unberührt lässt.

Die Sicherung der Finanzierungsmittel in einem Fonds kann nach dem Reg-E haftungsauslösende Zahlungsausfälle der Betreibergesellschaften zwar auch effektiv vorbeugen. Ein Fonds genügt aber nicht, wenn die Betreibergesellschaften bereits vor einer – sich höchstwahrscheinlich über mehrere Jahre hinziehenden – vollständigen Einzahlung der Finanzierungsmittel in (ggf. sogar durch gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen mittelbar induzierte) Zahlungsschwierigkeiten kommen. Zudem kann sich der Prozess bis zur vollständigen Mittelsicherung in einem Fonds nach Abschluss der KFK-Arbeit durchaus noch über einen längeren Zeitraum hinziehen. Angesichts der von E.ON bereits angekündigten und der von RWE jedenfalls nicht ausgeschlossenen gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen erscheint der durch den Reg-E bezweckte Erhalt der gegenwärtigen gesamten Vermögensmasse in den Konzernen auch aus zeitlicher Perspektive dringend erforderlich.

b) Risiken bei rückwirkendem Inkrafttreten des Reg-E

Gegebenenfalls könnte auch ein Stichtag vor Inkrafttreten des Gesetzes bestimmt werden, ab dem der Reg-E dann rückwirkend Geltung erlangen würde. Die Wahl des Stichtags muss sich allerdings innerhalb der Grenzen der zulässigen Rückwirkung des Gesetzes bewegen.

Kein Fall der Rückwirkung liegt vor, wenn der Stichtag zwischen dem Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses durch den Bundestag und seinem Inkrafttreten liegt. Denn nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entfällt das schutzwürdige Vertrauen in den Bestand der bisherigen Regelungen im Zeitpunkt des endgültigen Gesetzesbeschlusses über die Neuregelung.³ Mit dem Tag des Gesetzesbeschlusses müssen die Betroffenen mit der Verkündung und dem Inkrafttreten der

³ BVerfG, Beschl. v. 3.12.1997, 2 BvR 882/97 = NJW 1998, 1547, 1548 m.w.N.; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 7.7.2010, 2 BvL 14/02 u.a. = NJW 2010, 3629, 3630; BVerfG, Beschl. v. 15.10.1996, 1 BvL 44/92 u.a. = NJW 1997, 722, 724; BVerfG, Ur. v. 19.12.1961, 2 BvL 6/59 =

Neuregelung rechnen; es ist ihnen von diesem Zeitpunkt an zuzumuten, ihr Verhalten auf die beschlossene Gesetzeslage einzurichten.

Soll der Stichtag hingegen schon vor dem Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses liegen, so entfaltet das Gesetz sog. echte Rückwirkung, die grundsätzlich unzulässig ist.⁴ Die echte Rückwirkung kann nur unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Fall, wenn der Normadressat in den Fortbestand der bislang geltenden Rechtslage nicht vertrauen durfte oder wenn das Vertrauen wegen überwiegender, zwingender Gründe des Gemeinwohls nicht schutzwürdig ist.⁵

In diesem Zusammenhang ist anerkannt, dass das Vertrauen in den Fortbestand der alten Regelungen bereits vor dem Beschluss über die Gesetzesänderung enden kann, wenn die Änderung des Rechts angekündigt wurde und die zeitlich vor dem Beschluss beginnende Wirkung der Rechtsänderung zur Vermeidung von Ankündigungseffekten als zwingender Grund gerechtfertigt ist.⁶

Im Fall des Nachhaftungsgesetzes kann von einer solchen Ankündigung der Änderung des Rechts zu dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Reg-E ausgegangen werden. Folglich könnte die echte Rückwirkung des Nachhaftungsgesetzes jedenfalls bis zu dem Datum der Veröffentlichung des Reg-E gerechtfertigt sein. Fraglich ist jedoch, welches die unerwünschten Ankündigungseffekte sein könnten (die Spaltung von E.ON SE war z.B. schon vor der Veröffentlichung des Reg-E in die Wege geleitet worden) und ob die Vermeidung dieser Effekte durch überwiegende Gründe des Allgemeinwohls geboten ist.

Zu empfehlen ist daher zur Vermeidung unnötiger Risiken – wenn man als Stichtag nicht mehr das „Inkrafttreten des Gesetzes“ zugrunde legen will – als Stichtag frühestens den Tag des Gesetzesbeschlusses zu wählen.

NJW 1962, 291; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 73. EL, 2014, Art. 20, Rn. 81.

⁴ Vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 73. EL, 2014, Art. 20, Rn. 80.

⁵ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 73. EL, 2014, Art. 20, Rn. 84 f.; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, Art. 20, Rn. 186.

⁶ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 73. EL, 2014, Art. 20, Rn. 82, 85, mit Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 3.12.1997, 2 BvR 882/97 = NJW 1998, 1547, 1549; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 15.10.1996, 1 BvL 44/92 u.a. = NJW 1997, 722, 725.

III. Verfassungsrechtliche Bewertung

Die durch den Reg-E unterbundene Möglichkeit, das Risiko von Kostensteigerungen beim Atomausstieg – mit der Folge, dass die Rückstellungen nicht ausreichen – auf die Allgemeinheit abzuwälzen, ist verfassungsrechtlich nicht geschützt. Soweit der Reg-E darüber hinaus in Grundrechte der EVU eingreift, geschieht dies unter Beachtung der Grenzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

1. Berufsfreiheit, Art. 12 GG

a) Eingriff in den Schutzbereich

Die rechtliche Befugnis, ein Unternehmen nach frei gewählten Zweckmäßigkeitsentscheidungen zu betreiben, folgt aus der von Art. 12 GG geschützten Freiheit der Berufswahl und -ausübung. Durch die gesetzliche Verpflichtung, für die Verbindlichkeiten ihrer Töchter einzustehen (und zwar ggf. auch über den Zeitpunkt der tatsächlich bestehenden (potentiellen) Beherrschung hinaus), wird die unternehmerische Möglichkeit zur Begrenzung der Haftung zur Nachhaftung nach den gesellschaftsrechtlichen Regelungen zur Haftungsbegrenzung eingeschränkt. Dadurch greift der Reg-E in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein.

Kein Eingriff kann hingegen darin erkannt werden, dass die Nachhaftung eine Kündigung von bestehenden BGAV in Bezug auf die Einstandspflicht der herrschenden Gesellschaft wirkungslos macht. Zwar fällt die negative Vertragsfreiheit aufgrund des hier vorliegenden berufsrechtlichen Bezugs in den Schutzbereich des Art. 12 GG.⁷ Jedoch hindert die mit dem Reg-E etablierte Nachhaftung die betroffenen Unternehmen nicht daran, die BGAV zu kündigen. Denn auch wenn eine Kündigung die Haftung nicht beschränken kann, so enthalten BGAV üblicherweise noch weitere Vereinbarungen, die durch die Kündigung beendet werden können. Ein Kündigungsverbot besteht nach dem Reg-E also gerade nicht.

b) Rechtfertigung

Die Bestimmungen des Reg-E betreffen lediglich die Art und Weise der unternehmerischen Aktivität der Konzernmütter. Der Zutritt zu bestimmten Geschäftsfeldern wird ihnen nicht generell versperrt. Daher sind die Bestimmungen zur Nach-

⁷ BVerfGE 33, 171, 191; ob der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG eröffnet ist, wenn wie vorliegend große Kapitalgesellschaften betroffen sind, hat das BVerfG ausdrücklich offengelassen, BVerfGE 50, 290 = NJW 1979, S. 699, 702.

haftung im Reg-E als Berufsausübungsregelung mit „objektiv berufsregelnder Tendenz“⁸ im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen. Diese lassen sich mit vernünftigen Gründen des Allgemeinwohls rechtfertigen.⁹

aa) Verhältnismäßigkeit

Die Bestimmungen des Reg-E sind auch verhältnismäßig.

(1) Verfassungskonformer Zweck

Die gemäß dem Reg-E vorgesehene Nachhaftung soll verhindern, dass die EVU durch Konzernumstrukturierungen und/oder durch Kündigung der BGAV ihre Haftung für die Nuklearverbindlichkeiten begrenzen und das Kostenrisiko somit der Allgemeinheit überantworten. Weiterhin dient die finanzielle Haftung der Konzerne auch der schnellstmöglichen Beseitigung der Gefahren, die sich aus den Kernkraftwerken nach Beendigung ihres Leistungsbetriebs bis zu ihrem Rückbau und der Entsorgung der nuklearen Abfallstoffe ergeben können.

Die Betreibergesellschaften trifft nach § 9a Abs. 1 Satz 1 AtG die Entsorgungspflicht. Diese Entsorgungspflicht der Betreiber wirkt auch dann noch fort, wenn die Abfälle in die staatlichen Entsorgungsanlagen eingebracht werden und wenn infolgedessen öffentlich-rechtliche Abgabeforderungen entstehen. Indem der Staat eine Nachhaftung für Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Entsorgung der nuklearen Abfälle durch die Betreibergesellschaften anordnet, stellt er zugleich sicher, dass die Betreibergesellschaften selbst ihren Entsorgungsverpflichtungen in Gestalt der entgeltlichen Ablieferungspflicht nachkommen können. Die Verwirklichung der atomrechtlichen Pflichten, die aus Gründen der Gefahrenabwehr und der Risikovorsorge bestehen, ist damit besser gesichert. Der Reg-E verfolgt deshalb einen verfassungskonformen, legitimen Zweck.

(2) Geeignetheit

Die Regelungen des Reg-E sind auch geeignet, den Zweck zu erreichen. Denn durch die Konzernnachhaftung könnte der Staat bei Zahlungsunfähigkeit der Betreibergesellschaften Forderungen im Zusammenhang mit den Nuklearverbindlichkeiten der Betreibergesellschaften unmittelbar gegenüber dem Mutterkonzern geltend machen, wo bei typisierender Betrachtung mehr Vermögen vorhanden ist als bei der

⁸ Zu diesem Kriterium vgl. BVerfGE 128, 1, 82.

⁹ BVerfGE 85, 248, 259; 103, 1, 10; 123, 186, 238.

primär haftenden Betreibergesellschaft. Die Gefahr, dass die Entsorgungsverantwortung nicht von den Verursachern erfüllt wird, und das Risiko der Vergemeinschaftung der Folgekosten der Kernenergienutzung würden somit erheblich verringert.

(3) Erforderlichkeit

Eine Regelung zur Konzernnachhaftung ist auch erforderlich, um den Zweck zu erreichen. Ein milderer gleichermaßen geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich.

(a) Kein milderer Mittel durch einen Fonds oder Belastung der Allgemeinheit

Insbesondere stellt die Einführung eines (internen und/oder externen) Fonds keine Alternative zur Nachhaftung nach dem Reg-E dar. Denn ein Fonds könnte lediglich dafür sorgen, dass die bei den Betreibergesellschaften vorhandenen Mittel einer Vermögenssicherung zugeführt würden. Nicht erfasst wäre jedoch das Risiko, dass sich die Fondsmittel später als zu niedrig herausstellen und die Betreibergesellschaften ihrer Nachschusspflicht nicht nachkommen können oder gar, dass die Betreibergesellschaften bereits ihre Zahlungspflichten in einen externen Fonds nicht erfüllen können.

Der Staat darf nach dem abgabenrechtlichen Grundsatz des Vorrangs der speziellen Entgeltlichkeit¹⁰ auch nicht einfach selbst die Kostenlast der Verursacher übernehmen, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten (vgl. § 21 a Abs. 1 Satz 3 AtG, der auf die allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätze verweist). Vielmehr ist die öffentliche Hand gehalten, die Nutznießer der Versorgungsanlagen vorrangig vor der Allgemeinheit in Anspruch zu nehmen. Begünstigte der öffentlichen Versorgungsanlagen sind die Konzernunternehmen, weil die Betreibergesellschaften durch die öffentlichen Anlagen in die Lage versetzt werden, ihren eigenen Versorgungspflichten nach § 9a Abs. 1 Satz 1 AtG nachzukommen. Wegen der Begünstigung der Konzernunternehmen durch die öffentlichen Versorgungseinrichtungen ist es notwendig, die Konzernunternehmen auch effektiv zur Refinanzierung durch sog. Vorzugslasten heranzuziehen.

Der Reg-E erweitert in diesem Zusammenhang die Einstandspflicht der Konzernunternehmen und stellt in Kongruenz zu den allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätzen eine

¹⁰ Vgl. etwa zum abgabenrechtlichen Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit oder Leistungsproportionalität bei Gebühr etwa BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschl. v. 11.08.1998, 1 BvR 1270, 94, NVwZ 1999, 176 (177); HessVGh, Urt. v. 18.08.1999, 5 UE 291/97, NVwZ-RR 200, 388 (389); VG Münster, Urteil vom 25.08.2008 - 7 K 361/08.

effektive Heranziehung der Begünstigten sicher. Ein insoweit in Betracht kommendes milderes, aber genauso wirksames Mittel ist nicht ersichtlich. Die Belastung der Allgemeinheit stellt keine Alternative dar, die das verfassungsrechtlich legitime Ziel einer Haftung der Begünstigten wirkungsvoll erreichen könnte.

(b) Keine Erforderlichkeit einer weitergehenden Haftungsbegrenzung

Die Nachhaftung endet nach dem Reg-E grundsätzlich erst nach vollständiger Ablieferung der radioaktiven Abfälle in ein Endlager und dessen Verschluss. Ein milderes Mittel könnte in einer inhaltlichen oder zeitlichen Beschränkung dieser Nachhaftung gesehen werden. Durch eine derartige Beschränkung könnte vor dem Hintergrund der Langfristigkeit der Verbindlichkeiten die Erreichung des Gesetzeszwecks allerdings deutlich erschwert werden. Denn jede Haftungsbeschränkung erhöht das Risiko, dass das Kostenrisiko letztendlich von der öffentlichen Hand getragen wird. Folglich wären dies keine gleichermaßen geeigneten Mittel zur Erreichung des Gesetzeszwecks.

Auch eine inhaltliche Beschränkung der Haftung auf die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Reg-E bestehenden öffentlich-rechtlichen Zahlungspflichten ist nicht erforderlich. Denn jede nach diesem Zeitpunkt eingeführte neue Zahlungspflicht der Betreibergesellschaften ist ihrerseits auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Die Nachhaftung nach dem Reg-E greift von vornherein nicht für verfassungswidrige Zahlungspflichten, so dass sich eine weitere inhaltliche Eingrenzung erübrigt. An der Erforderlichkeit der Nachhaftung im Sinne des Reg-E bestehen daher keine Zweifel.

(4) Angemessenheit

Der Reg-E ist auch angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinne). Die Schwere des Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit der Konzernobergesellschaften steht nicht außer Verhältnis zu dem mit der Nachhaftung verfolgten Zweck.

(a) Milde Eingriffsintensität

Aufgrund der Subsidiarität der Nachhaftung ist die Eingriffsintensität des Reg-E nur sehr gering. Denn grundsätzlich sollten die Nuklearverbindlichkeiten bereits vollständig durch die bei den Betreibergesellschaften erfolgten Rückstellungen gedeckt sein. Zur Nachhaftung kommt es daher ohnehin nur, wenn die den Rückstellungen entsprechenden Aktiva nicht werthaltig sind, oder wenn die Rückstellungen nicht ausreichen, etwa weil spätere Kostensteigerungen nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Die milde Eingriffsintensität des Reg-E zeigt sich zudem daran, dass keine natürlichen Personen in die Nachhaftung einbezogen werden. Haftungsverpflichtet werden vielmehr ausschließlich solche Unternehmen, die Einfluss auf die primär verantwortlichen Betreibergesellschaften haben ausüben können und somit auch für die Leistungsfähigkeit der Betreibergesellschaften Sorge tragen könnten, wodurch sie das Risiko ihrer Nachhaftung praktisch ausschließen können.

(b) Verantwortungsnähe und Verursacherprinzip

Demgegenüber überwiegen die Gründe, welche für die Regelung Angemessenheit der Regelungen des Reg-E sprechen.

Denn die von der Nachhaftung betroffenen beherrschenden Gesellschaften haben selbst in der Regel umfangreichen Einfluss darauf, dass die Betreibergesellschaften mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sind, um ihre Nuklearverbindlichkeiten zu erfüllen, während die eigentlichen Betreibergesellschaften oft genug nur einen Anspruch gegen die Muttergesellschaft haben, der zur Deckung der Nuklearverbindlichkeiten ausreichen würde. So werden die Muttergesellschaften in der Regel die tatsächliche Verfügungsgewalt über die Vermögenswerte haben, die die Rückstellungen verkörpern, so dass sie sogar eher noch als die Betreibergesellschaften für ihre Werthaltigkeit verantwortlich sind, weshalb ihre dauerhafte Einbindung in den Haftungsverbund erst recht als erforderlich und angemessen erscheint.

Weiterhin spiegelt die Nachhaftung das umweltrechtliche Verursacherprinzip wider, welches gewährleisten soll, dass der Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen die Kosten für deren Beseitigung trägt.¹¹ Im Unionsrecht ist das Verursacherprinzip bei der Regelung der Umweltkompetenzen der Union als ausdrückliches Prinzip normiert.¹² Konsequenterweise findet sich dieses Prinzip im Bereich des Atomrechts auch in den §§ 7 und 9a AtG verwirklicht.¹³ Denn die unternehmerischen Entscheidungen der Betreibergesellschaften können nicht losgelöst von ihrer Konzernzugehörigkeit betrachtet werden. Nach Ansicht des BVerfG verändert die Eingliederung

¹¹ *Epiney, Astrid*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I, Kommentar, 72. Ergänzungslieferung, 2014, AEUV Art. 191, Rn. 38.

¹² Artikel 191 Abs. 2 AEUV regelt ausdrücklich, dass die „Umweltpolitik der Union unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau“ abzielt und „auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip“ beruht.

¹³ Vgl. hierzu die Ausführungen im BBH-Gutachten „Finanzielle Vorsorge im Kernenergiebereich – etwaige Risiken des Status Quo und mögliche Reformoptionen vom 10.12.2014, Seite 12 f.

in einen Konzern die Grundlage der beherrschten Gesellschaft entscheidend, sowohl im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Entfaltung als auch auf ihren vermögens- und gesellschaftsrechtlichen Status.¹⁴ Die freie wirtschaftliche Betätigung eines Unternehmens, das in einen Konzern eingegliedert ist, verfolgt nicht mehr allein den eigenen Gesellschaftszweck, sondern wird vom Interesse des Konzerns bestimmt.¹⁵ Das Verursacherprinzip spricht daher grundsätzlich für die Ausweitung der finanziellen Haftung auf die Muttergesellschaften.

Die nach dem Reg-E herrschenden Unternehmen haben schließlich nicht nur umfangreiche Möglichkeiten zur Einflussnahme, sondern können umgekehrt auch von allen Erlösen aus dem operativen Geschäft mit der Nuklearenergie profitieren. Dies rechtfertigt auch in besonderem Maße deren Inanspruchnahme für die Nuklearverbindlichkeiten.

(c) Besonderheiten der Kernenergiewirtschaft

Insbesondere die Besonderheiten der Kernenergiewirtschaft rechtfertigen den Eingriff in die Grundrechte der beherrschenden Gesellschaften. Die Sonderstellung der Kernenergienutzung gegenüber sonstigen Gewerbearten wird bereits durch die Existenz des AtG als Sondergesetz für die friedliche Kernenergienutzung und seine konkrete Ausgestaltung belegt. In diesem Zusammenhang kann auf die spezifischen Zwecke des AtG (§ 1) Bezug genommen werden, die im Unterschied zur Zweckbestimmung beispielsweise des BImSchG (§ 1) auch auf den Schutz der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik (§ 1 Nr. 3 AtG) und – vor allem – auf eine Beendigung der Nutzung der Kernenergie (§ 1 Nr. 1 AtG) gerichtet sind.

Zudem sind die Kosten für die Aufgaben der Stilllegung und des Rückbaus von Kernkraftwerken sowie der Entsorgung aufgrund der unüberschaubaren – unmittelbaren und mittelbaren – Risiken für Leben und Gesundheit der Menschen bei weitem größer als bei herkömmlichen und auch mit Folgekosten verbundenen Gewerbebetrieben. Die Folgepflichten aus dem Betrieb kerntechnischer Anlagen unterscheiden sich auch in ihrer zeitlichen Dimension extrem von denen sonstiger gewerblicher Anlagen, so dass ein weit höheres Insolvenzrisiko und damit ein völlig anderes Bedürfnis nach Sicherung der für die Stilllegung und den Rückbau sowie die Entsorgung vorgesehenen Vermögenswerte besteht.

Schließlich reduziert der Atomausstieg die finanzielle Handlungsfähigkeit der Betreibergesellschaften. Die Haftungserstreckung ist in diesem Zusammenhang als

¹⁴ BVerfGE 14, 263, 28.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 14, 263, 28.

gesetzgeberische Erfüllung der Pflicht des Staates zum dynamischen Grundrechtsschutz in einer geänderten Situation, nämlich der des Atomausstiegs, zu sehen. Mit dieser verfassungsrechtlich motivierten Zielrichtung bekommt das gesetzgeberische Anliegen einer auf finanzielle Nachhaltigkeit angelegten Entsorgung in der Abwägung ein erhöhtes Gewicht. Das Interesse der Konzerne, sich der finanziellen Lasten der Entsorgung durch Nutzung der bisherigen gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungsoptionen zu entledigen, ist gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer finanziell bei den Verursachern abgesicherten Entsorgung nachrangig.

Die mit den Bestimmungen des Reg-E einhergehenden Grundrechtseingriffe sind folglich auch angemessen und somit insgesamt verhältnismäßig.

c) Rückwirkung und Vertrauensschutz

Der Reg-E beschränkt die Haftung auf diejenigen Unternehmen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes aufgrund einer Kapital- oder Stimmrechtsmehrheit potentiell beherrschenden Einfluss auf die Betreibergesellschaften haben. Damit knüpft er an den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bestehenden und noch fortdauernden Umstand der Beherrschung kraft Kapital- oder Stimmrechtsmehrheit oder eine sonstige Möglichkeit der Einflussnahme an. In der Vergangenheit bereits komplett abgeschlossene Umstände, werden hingegen nicht verändert. Damit liegt nur eine sog. unechte Rückwirkung vor.

Von einer echten Rückwirkung kann nicht etwa deshalb ausgegangen werden, weil der Rückstellungsaufbau mit seiner 25-jährigen Laufzeit bereits abgeschlossen ist. Die Frist von 25 Jahren entspricht den bisherigen handelsrechtlichen Grundsätzen,¹⁶ die allerdings zum Teil überholt sind. Die Anwendung dieser Frist setzte voraus, dass der Zeitpunkt der Stilllegung nicht feststeht, vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 3a lit. d) Satz 3 EStG. Inzwischen sind (durch die Festlegung von finalen Zeitpunkten für die Beendigung des Leistungsbetriebs) die längst möglichen Betriebsdauern jedoch im Atomgesetz gesetzlich abschließend festgelegt. Auch die jährliche Testierung der Bilanzen einschließlich der Überprüfung der Rückstellungen führt nicht zu einem bereits abgeschlossenen Sachverhalt. Denn der Rückstellungsaufbau hat sich nach handelsbilanziellen Grundsätzen am tatsächlichen Bedarf zu orientieren. Nach § 253 Abs. 1 HGB sind Rückstellungen in Höhe des nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendigen Erfüllungsbetrages zu bilden und laufend zu überprüfen und ggf. anzupas-

¹⁶ Vgl. hierzu *Tiedchen* in: Münchener Kommentar zum Bilanzrecht, 1. Aufl. 2013, § 253 HGB, Rn. 38; *Günkel/Frenzl*, DStR 1999, S. 649, 655.

sen. Der Rückstellungsaufbau ist daher erst dann abgeschlossen, wenn die Verbindlichkeiten, für die die Rückstellungen gebildet worden sind, vollständig erfüllt sind und die Rückstellungen aufgelöst werden können.

Die vorliegende unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig, wenn nicht ausnahmsweise das Vertrauen in den Fortbestand der Rechtslage ausnahmsweise höher wiegt als das mit der Änderung der Rechtslage verfolgte Ziel. Das Vertrauen der Muttergesellschaften, nicht für die Verbindlichkeiten der Betreibergesellschaften eintreten zu müssen, ist jedoch angesichts der ganz überwiegend bestehenden Beherrschungsverträge als eher gering einzustufen. Darüber hinaus betrifft die Nachhaftung nur solche Verbindlichkeiten, die erst in der Zukunft fällig werden. Die beherrschenden Unternehmen haben daher ausreichend Einwirkungsmöglichkeiten, ihrer Inanspruchnahme durch vorzubeugen, indem sie auf eine ausreichende Kapitalausstattung der Betreibergesellschaften achten.

2. Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG

Die Eigentumsfreiheit ist von der Ausweitung der Haftung gem. dem Reg-E nicht betroffen. Die Grenze für eine Qualifikation als Eigentumseingriff wäre erst erreicht, wenn die Regelung eine Erdrosselungswirkung hätte. Angesichts der lediglich akzessorischen und subsidiären Haftung der herrschenden Unternehmen kann eine solche Erdrosselung ausgeschlossen werden. Soweit das BVerfG¹⁷ neuerdings Geldvermögen als vermögenswerte Rechtsposition in gewissem Umfang schützen will, ergibt sich nichts anderes, da die Regelung nicht auf eigentumsfähige Rechtspositionen richtet, sondern lediglich die Haftung einer Muttergesellschaft für Verpflichtungen ihrer Tochter begründen würde.

Ebenso wenig kann für einen Eingriff in Art. 14 GG auf die Geschäftsanteile abgestellt werden, welche die herrschenden Unternehmen an den Betreibergesellschaften halten. Zwar gehören diese grundsätzlich zu den eigentumsfähigen Rechten, doch werden durch den Reg-E an das Halten dieser Anteile lediglich bestimmte Pflichten (hier Haftung) geknüpft. Sie werden als solche jedoch weder entzogen, noch entwertet. Insbesondere folgt aus dem Reg-E kein (mittelbares oder faktisches) Veräußerungsverbot hinsichtlich des Anteilseigentums an den Betreibergesellschaften. Eine Abspaltung der Betreibergesellschaften zur Neugründung als eine oder mehrere eigene Gesellschaften mag angesichts der Verhinderung der Enthaltung durch den Reg-E für die beherrschende Gesellschaft unattraktiv sein, wird aber

¹⁷ BVerfGE 115, 97, 111 f.

in keiner Weise beschränkt. Das gleiche gilt auch für die Abspaltung der Betreiber-
gesellschaften zur Übernahme durch Dritte oder die Veräußerung von Anteilen an
Betreiber-
gesellschaften. Die Anteile sind weiterhin frei veräußerlich.

3. Vereinigungsfreiheit, Art. 9 GG

Die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG in ihrer negativen Gewährleistung¹⁸
(Austritt aus einer privatrechtlichen Vereinigung) ist ebenfalls nicht vom Reg-E be-
troffen. So hat das Bundesverfassungsgericht offen gelassen, ob sich große Kapital-
gesellschaften überhaupt auf den Schutz des Art. 9 Abs. 1 GG berufen können.¹⁹ Zu-
dem folgt aus der Nachhaftung gem. dem Reg-E weder ein Veräußerungsverbot
hinsichtlich der Gesellschaftsanteile noch ein (faktisches) Kündigungsverbot der
BGAV. Letztere würde im Übrigen nicht die Vereinigungsfreiheit betreffen, sondern
die negative Vertragsfreiheit, die vorliegend in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1
GG fällt.

4. Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Die Nachhaftung betrifft nach dem Reg-E nur solche Konzerne, zu denen ein oder
mehrere Betreiber-
gesellschaften von Kernkraftwerken gehören. Andere Branchen
sind hingegen nicht betroffen. Dadurch könnte der allgemeine Gleichheitssatz
berührt sein. Sofern darin eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem er-
kannt werden sollte, ist diese allerdings gerechtfertigt. Dies gilt selbst unter Anwen-
dung der Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung gemäß
der sog. „neuen Formel“, welche über eine bloße Willkürprüfung hinausgehen. Da-
für ist maßgeblich, dass „Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht beste-
hen, dass sie die Ungleichbehandlung rechtfertigen konnten.“²⁰

Solche Unterschiede bestehen vorliegend. Denn es unterscheiden sich die Verpflich-
tungen und daraus entstehenden Verbindlichkeiten der Kernenergiebranche in we-
sentlichen Punkten von denen anderer Branchen: Zum einen sind die Verbindlich-
keiten der Betreiber-
gesellschaften deutlich umfangreicher und langfristiger als die Verbindlich-
keiten anderer Unternehmen, weshalb die Rückstellungen ungleich grö-
ßeren Prognoseunsicherheiten unterliegen. Zum anderen bedingt die Laufzeitbe-
grenzung der Kernkraftwerke, dass die Verbindlichkeiten ganz überwiegend erst fäl-
lig werden, wenn die Betreiber-
gesellschaften aufgrund der Betriebseinstellung

¹⁸ BVerfGE 85, 360, 370 = NJW Jahr 1992, 1373.

¹⁹ BVerfGE 50, 290 = NJW 1979, S. 699, 702.

²⁰ St. Rspr. seit BVerfGE 55, 72 (88).

keine Erlöse mehr erwirtschaften, während in anderen Branchen zu niedrig prognostizierte Rückstellungen in der Regel noch durch Erlöse aus dem laufenden Geschäft ausgeglichen werden können. Die Gefahren einer isolierten Insolvenz von Betreiber-gesellschaften sind aufgrund des langen Zeithorizonts, für die ihre öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu Stilllegung, Rückbau und Entsorgung nachwirken, anders zu beurteilen als etwa bei der sicherlich im aktuellen Betrieb in ihrer Umweltrelevanz teilweise vergleichbaren Großchemie. Schließlich handelt es sich beim Betrieb von Kernkraftwerken nach den Bestimmungen des AtG in seiner heutigen Fassung um eine Tätigkeit mit festem Endzeitpunkt.

Selbst wenn also die Nachhaftung für Nuklearverbindlichkeiten zu einer Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG führt, so ist diese Differenzierung aufgrund der beschriebenen Besonderheiten der Atomindustrie gerechtfertigt und ebenso wie der Eingriff in die Freiheitsgrundrechte verhältnismäßig. Die weiteren Fragen der Verhältnismäßigkeit unterscheiden sich in ihrer Argumentation vorliegend nicht wesentlich von der Prüfung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in die Freiheitsgrundrechte, weshalb an dieser Stelle nach oben verwiesen wird.

5. Ergebnis

Der Reg-E stellt sich damit insgesamt als verfassungsgemäß dar.

IV. Fazit

Der Reg-E verbindet in sachgerechter Art und Weise Herrschaft und Haftung. Die Nachhaftung ist gewissermaßen die Kehrseite der (potentiellen) Vorteile und Gestaltungsmöglichkeiten, die sich aus der Beherrschung für das beherrschende Unternehmen ergeben. Darüber hinaus soll mit dem Reg-E vermieden werden, dass die Haftung vom Bestand eines – im Grundsatz jederzeit kündbaren – BGAV abhängig ist oder gar durch gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen begrenzt werden kann. Diese Ziele verfolgt der Reg-E – wie dargestellt – auch in verfassungskonformer Weise, insbesondere infolge der vorgesehenen Subsidiarität, Akzessorietät und Befristung der Regelungen. Eine baldige Umsetzung ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

Angesichts der bereits angekündigten Spaltung von E.ON SE und gegebenenfalls weiteren bevorstehenden Änderungen innerhalb der vom Reg-E betroffenen Konzerne, stellt der Reg-E ein probates Mittel dar, um dem Risiko der Überwälzung der Kosten auf den Staat wirksam zu begegnen. Nur so kann zudem gewährleistet werden, dass die Stilllegungs-, Rückbau- und Entsorgungspflichten nicht aufgrund von finanziellen Schwierigkeiten vernachlässigt werden und so das Gefährdungspotenzial der Kernkraftwerke bzw. ihrer Abfallstoffe über das notwendige Maß steigt.

20. November 2015



BECKER BÜTTNER HELD

Die Nachhaftung nach dem Reg-E lässt die Notwendigkeit über die Einführung eines Fonds zur Sicherung der Rückstellungsgegenwerte vor Insolvenzrisiken nachzudenken, nicht entfallen. Im Gegenteil: Der Reg-E knüpft die Nachhaftung an bestimmte Rechtsträger an, ein Fonds hingegen hätte Vermögenssicherung zum Ziel. Im Ergebnis würden sich beide Konzepte ergänzen, ohne im Anwendungsbereich zu interferieren.

Berlin, 20. November 2015

Dr. Olaf Däuper
Rechtsanwalt