



Atomhaftung in Europa und Deutschland Defizite und Empfehlungen zur Fortentwicklung

Rechtsanwalt Dr. Georg Buchholz

**Fachgespräch Atomhaftung und Rückstellungen der AKW-Betreiber
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen
Berlin, 18.03.2013**

Übersicht

- I. Überblick: PÜ, BZÜ, WÜ und GP**
- II. Defizite**
- III. Empfehlungen**

Überblick Atomhaftungsübereinkommen

- Pariser Übereinkommen (PÜ) und Brüsseler Zusatzübereinkommen (BZÜ)
- Wiener Übereinkommen (WÜ) und WÜ 1997
- Gemeinsames Protokoll (GP)
- Fälle der Unanwendbarkeit

Pariser Übereinkommen (PÜ) und Brüsseler Zusatzübereinkommen (BZÜ)

- PÜ: 16 westeuropäische OECD-Staaten, davon 13 EU
- BZÜ: 12 PÜ-Staaten, davon 11 EU
- PÜ: Haftung
 - Gefährdungshaftung (verschuldensunabhängig)
 - Haftungsgrenzen AKW-Staaten zwischen 91,5 Mio. € (FR) und unbegrenzt (D)
- BZÜ: Deckungsvorsorge: 3 Tranchen
 - Inhaber der Kernanlage (91,5 Mio. € FR bis 2,5 Mrd. € D)
 - Sitzstaat der Kernanlage (100 Mio. € FR bis 2,5 Mrd. € D)
 - Solidarhaftung der Staaten (ca. 140 Mio €)
- (PÜ und BZÜ 2004 noch immer nicht in Kraft
 - Haftung und Deckungsvorsorge mind. 700 Mio. €)

Wiener Übereinkommen

- weltweites Übereinkommen (IAEA)
- Weltweit 38, (Ost-)Europa 17, davon 9 EU
- Ähnlich PÜ
 - Hauptunterschied: keine Konkretisierung der Deckungsvorsorge wie im BZÜ
- Grenzen AKW-Staaten in Europa:
 - Haftung: zw. 49 Mio. € (BU) und unbegrenzt (RU)
 - Deckungsvorsorge: zw. 49 Mio. € (BU) und 340 Mio. € (RO)
- WÜ 1997:
 - Nur 3 EU-Staaten in Europa
 - Mindesthaftungsgrenze ca. 340 Mio. €

Gemeinsames Protokoll

- Verknüpfung zwischen PÜ und WÜ
- Vertragsstaaten werden so behandelt, als wären sie Mitglied desselben Übereinkommens wie der Vertragsstaat, in dem das Ereignis eintritt
- weltweit 27 Vertragsstaaten, davon 21 in Europa, 10 des PÜ (ohne FR und UK) und 11 osteuropäische des WÜ, darunter 9 AKW-Staaten der EU und die Ukraine, nicht Russland

Unanwendbarkeit der Überkommen

- 6 Staaten in Europa (5 EU), die keinem Übereinkommen angehören, vor allem Österreich und Irland
- Grenzüberschreitende Haftung, wenn nicht beide Staaten demselben Übereinkommen oder dem GP beigetreten sind
- Haftungsregeln:
 - Innerstaatliches Recht
 - Unionsrecht, insbes. zur Vollstreckbarkeit innerstaatlicher Urteile im Ausland
 - Ggf. Völkerrecht

Defizite der Haftungsübereinkommen - Überblick

- Zielsetzungen der Übereinkommen
- Absolute Haftungsbegrenzung
- Zersplitterung
- Haftungskanalisation
- Zeitliche Begrenzung / Verjährung / Beweislast
- Gerichtsstand
- Solidarhaftung der Vertragsstaaten
- Unionsrechtswidrigkeit?

Zielsetzungen

- Atomhaftungsübereinkommen dienen **auch dem Opferschutz**, aber **primär dem Schutz der Inhaber von Kernanlagen und ihrer Zulieferer**
- Ziele:
 - Staatliche **Förderung der Kernenergie**
 - „Atoms for Peace“ in der Nachkriegszeit
 - Energieversorgung / Wiederaufbau
 - **„Schutz der Atomwirtschaft vor existenzbedrohender Haftung“** (Gesetzesbegründung AtG)
 - (überwiegend staatliche) Kernanlageninhaber und
 - Zulieferer auf globalen Märkten (insbesondere USA)

Absolute Haftungsbegrenzung

- Festsetzung **absoluter Haftungshöchstgrenzen** in den meisten Staaten (**D, CH und RU als Ausnahmen!**)
- **Ausschluss der Haftung** nach anderen Vorschriften, insbes. der **Verschuldenshaftung** (die bleibt **sonst stets unberührt**)
- **zu geringe Grenzen für große Schäden und große Unternehmen**
 - Schäden: Fukushima: **200 Mrd. €** (IRSN zu FR: **430 Mrd. €**)
 - Leistungsfähigkeit: **Tepco** hat schon **15 Mrd. €**, **BP** für Deep Water Horizon **10 Mrd. €** gezahlt
- Selbst PÜ 2004 (700 Mio. €) würde **weniger als 1 % der Schäden** abdecken und große **Schädiger von mehr als 90 % der verkraftbaren Ersatzzahlungen befreien**
 - äußerst großzügige **instantane Restschuldbefreiung**,
 - gibt es **in keinem anderen Rechtsgebiet**

Rechtszersplitterung

- **Teilung West / Ost** (PÜ/WÜ) inzwischen mitten durch die EU
 - durch GP nur teilweise behoben
- **Teilung innerhalb der Übereinkommen** durch nur teilweise Beitritte zu Zusatzübereinkommen (BZÜ / WÜ97)
- Sehr **unterschiedliche Haftungsgrenzen** in vielen Staaten
- **Reziprozität**: Bei ein und demselben Ereignis gilt auch innerhalb desselben Übereinkommens regelmäßig die jeweils niedrigste Haftungsgrenze
 - Z.B. Haftung D gegenüber FR auf den Anteil FR von insgesamt 191,5 Mio. € (Inhaber + Staat) zzgl. Beitrag zur Solidarhaftung der Staaten (insgesamt 140 Mio. €) beschränkt, dagegen in D unbeschränkt

„Haftungskanalisierung“

- benennt **Kanalisierung** der Haftung auf den Kernanlageninhaber
 - allein dieser haftet
- beinhaltet im Kern den **Ausschluss der Haftung von Zulieferern**
 - **selbst bei Verschulden** des Zulieferers
- **widerspricht allgemeinen Grundsätzen** der **Verschuldenshaftung** und der **Produkthaftung**
- gibt es **nur im Atomhaftungsrecht**
- **sichert die Haftungsobergrenze** und **reduziert die Haftungsmasse** **zulasten der Geschädigten**
- Kanalisierung im Sinne des Opferschutzes wäre ohne Haftungsausschluss regelbar (z.B. subsidiäre Haftung der Zulieferer, siehe Österreich)

Zeitliche Begrenzung / Verjährung / Beweislast

- derzeit **10 Jahre** nach dem nuklearen Ereignis
- schließt Haftung für **Spätschäden** aus
- Spätschäden sind **typisch für stochastische Schäden** durch Strahlenexposition (erhöhtes **Krebsrisiko**)
- **Übliche Verjährungsfrist: 30 Jahre** für Personenschäden
- Verlängerung auf **30 Jahre im WÜ 97 und PÜ 2004 vorgesehen**, bisher aber **nur in drei EU-Staaten (WÜ 97) in Kraft**
- **Beweislast** trägt Geschädigter
 - Bei Umwelthaftung sind Beweiserleichterungen allgemein üblich
 - Problem bei Krebsrisiko: Ursache nicht klärbar
 - Z.B. Bestimmung von Einwirkungsbereichen (vgl. Bergrecht)

Gerichtsstand

- PÜ und WÜ: ausschließlich **Staat des nuklearen Ereignisses**
 - bündelt die Verfahren
 - Sichert **Haftungsobergrenze**
- Gibt es **nur im Atomhaftungsrecht**
 - allgemeine EU-Verordnung: Wahlgerichtsstand Handlungs- oder Erfolgsort
 - Gerade bei Umwelthaftung (Opferschutz)
- **Nachteile** der Gerichtsstandsregelung
 - Große **Entfernung** zum Gericht
 - Fremde **Sprache**
 - Fremdes **Rechtssystem**
 - Ggf. **fehlendes Vertrauen** in die Justiz gerade des Staates, von dem das Ereignis ausging

Solidarhaftung von Vertragsstaaten (BZÜ)

- 3. Tranche der Deckungsvorsorge nach BZÜ
- Nach Inhaber der Kernanlage und Vertragsstaat haften **alle BZÜ-Vertragsstaaten gemeinsam** mit insgesamt 140 Mio. € (BZÜ 2004: 300 Mio. €)
- **Individueller Anteil** wird bestimmt **nach installierter Leistung** (50 % bzw. 65 % nach BZÜ 2004) und **Wirtschaftskraft** (50 % bzw. 35 % BZÜ 2004)
 - **Auch Vertragsstaaten ohne AKW haften** für Schäden durch Kernenergie (DK, IT, NO)
 - Betroffener Staat **muss u.U. mehr zahlen, als** den Geschädigten im Inland **ersetzt wird**
 - Beinhaltet **Völkerrechtliche Verpflichtung zur unmittelbaren Subventionierung der Kernenergie**: bei Unfall in Frankreich: Inhaber ist ab 91,5 Mio. € frei, aber D u.a. zahlen

Vereinbarkeit mit Unionsrecht?

- EU-Beihilferecht?
- Grundrechte, insbesondere Gleichbehandlungsgrundsatz?
- Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht: Diskriminierungsverbote
 - erneuerbare und fossile Energieträger
 - AKW mit höherer / unbegrenzter Haftung und höherer Deckungsvorsorge in anderen MS
 - Harmonisierung?

III. Empfehlungen

- Fortentwicklung des Atomhaftungsrechts
- Institutioneller Rahmen
- Nationale Maßnahmen
- Plan B

Fortentwicklung: Abschaffung von Privilegien

- Fortentwicklung zu einer **reinen Opferschutzregelung**
- **Förderung** der Kernenergie **nur auf einzelstaatlicher Ebene** im **Rahmen des EU-Wettbewerbs- und Beihilferechts**
- Insbesondere:
 - **Kein** multilateraler **Ausschluss der allgemeinen Haftung** für Inhaber und Zulieferer (Verschulden, Produkthaftung etc.)
 - Verlängerung der **Verjährung / Beweiserleichterungen**
 - **Wahlgerichtsstand** des Erfolgsortes
 - Keine Verpflichtung zur Haftung der Nicht-AKW-Staaten für Kernenergieisiken, allenfalls subsidiär gegenüber AKW-Staaten

Fortentwicklung: Erhöhung der Deckungsvorsorge

- **Verpflichtende Vorgabe** eines **möglichst großen Anteils individueller entgeltlicher Sicherheiten** (Haftpflichtversicherung).
 - Aufbau eines **breit gedeckten Kapitalstocks**
 - **präventive Wirkung**, kein **Anreiz zur Verschiebung von Risiken in die Zukunft** („too big to fail“)
 - **Mindestens 1,2 Mrd. €** (BE, NL); **10 Mrd. €** möglich?
- **Hohe Deckungsvorsorge** durch **Solidarhaftung aller Kernanlagen** in Europa
 - **mind. 25 Mrd. €** = 250 Mio. € / Reaktor bei 100 Reaktoren
 - **derzeit 119 PÜ-** bzw. **132 EU-Reaktoren**
- **Staatliche Freistellung** grundsätzlich **nur subsidiär** (**Überwachungsverantwortung**)

Institutioneller Rahmen

- Ersetzung des PÜ / BZÜ durch **Unionsrecht**
 - nur 3 PÜ-Staaten sind keine EU-Staaten (CH, NO, TÜR)
 - nur 1 BZÜ-Staat ist kein EU-Staat (NO)
 - Nicht-EU-Staaten sind anderweit mit EU eng verbunden
- Fortentwicklung des WÜ und **Beitritt EU zum WÜ**

Nationale Maßnahmen im Rahmen des PÜ

- Haftung
 - Beweiserleichterungen
- Deckungsvorsorge
 - **Erhöhung** insgesamt
 - Erhöhung der entgeltlichen Absicherung (**Versicherungsanteil**)
 - Erhöhung der **Solidarhaftung** der Anlageninhaber
 - **Gesetzliche (statt vertragliche) Regelung** der Solidarhaftung
 - **Direkthaftung** der Versicherung, der Muttergesellschaften und der solidarisch haftenden Inhaber

Plan B

- **Kündigung des PÜ**, falls Fortentwicklung nicht gelingt
- **Vorbilder Österreich und Irland**, die Vor- und Nachteile abgewogen haben
- **Nachteil**: Verlust oder Erschwerung des **Zugriffs auf Deckungsvorsorge von PÜ/WÜ-Staaten**
- teilweise **ausgeglichen durch EU-Recht** (Vollstreckbarkeit von Urteilen, Diskriminierungsverbote)
- Ggf. **alternatives Übereinkommen** mit neutralen und/oder Nicht-Kernenergie-Staaten zum Ausgleich der Nachteile

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.

Partnerschaft von Rechtsanwälten

EnergieForum Berlin

Stralauer Platz 34 ■ 10243 Berlin

Tel. +49 (0) 30.726 10 26.0

Fax. +49 (0) 30.726 10 26.10

E-Mail: berlin@ggsc.de

Web: www.ggsc.de