

**Berlin**

Hartmut Gaßner  
Dr. Klaus-Martin Groth  
Wolfgang Siederer  
Katrin Jänicke  
Angela Zimmermann  
Caroline von Bechtolsheim  
Dr. Achim Willand  
Dr. Jochen Fischer  
Dr. Frank Wenzel  
Dr. Maren Wittzack  
Dr. Gerrit Aschmann  
Dr. Georg Buchholz  
Jens Kröcher  
Dr. Sebastian Schattenfroh  
Dr. Jörg Beckmann  
Dr. Joachim Wrase  
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.  
Dr. Markus Behnisch  
Dr. Peter Neusüß  
Wiebke Richmann  
Annette Sander  
Julia Biermann  
Alexandra Pyttlik  
Linus Viezens

**Augsburg**

Dr. Thomas Reif

**Berlin, 14.03.2013**

## Atomhaftung in Europa und Deutschland - Defizite und Empfehlungen zur Fortentwicklung

### Gutachten

im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Rechtsanwalt Hartmut Gaßner  
Rechtsanwalt Dr. Georg Buchholz

## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Fragestellung .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>Pariser Übereinkommen und Brüsseler Zusatzübereinkommen.....</b>	<b>5</b>
1.	Haftung und Haftungsbegrenzung .....	7
a)	Schutzgüter .....	7
b)	Gefährdungshaftung und Haftung bei höherer Gewalt.....	8
c)	Haftungskanalisation.....	8
d)	Ausschluss der Haftung nach allgemeinen Regeln .....	9
e)	Haftungshöchstgrenzen.....	10
f)	Beweislast .....	13
g)	Verjährung.....	14
2.	Deckungsvorsorge .....	15
a)	Höhe der Sicherheiten der Inhaber der Kernanlagen.....	17
b)	Art der Sicherheiten der Inhaber der Kernanlagen.....	18
c)	Staatliche Freistellung .....	20
3.	Rechtsschutz .....	21
a)	Gerichtsstand .....	21
b)	Anwendbares Recht, insbesondere zur Beweislast .....	23
c)	Streitbeilegung.....	23
<b>III.</b>	<b>Wiener Übereinkommen .....</b>	<b>24</b>
1.	Haftung.....	25
2.	Deckungsvorsorge .....	26
3.	Rechtsschutz .....	27
<b>IV.</b>	<b>Besonderheiten der grenzüberschreitenden Haftung .....</b>	<b>27</b>
1.	Grenzüberschreitende Haftung der Vertragsstaaten eines Übereinkommens ...	27
2.	Grenzüberschreitende Haftung nach dem Gemeinsamen Protokoll .....	28
3.	Grenzüberschreitende Haftung gegenüber Nicht-GP-Staaten .....	29
a)	Gerichtsstand .....	30
b)	Anwendbares Recht.....	31
c)	Primäres Unionsrecht, Diskriminierungsverbot.....	33
d)	Österreich und Irland .....	33
<b>V.</b>	<b>Bewertung und Handlungsbedarf .....</b>	<b>34</b>

1.	Haftung .....	35
	a) Kein Ausschluss der verschuldensabhängigen Haftung .....	35
	b) Gefährdungshaftung und Haftungsbegrenzung.....	36
	c) Kanalisierung der Haftung .....	38
	d) Weitere Aspekte .....	39
2.	Deckungsvorsorge .....	39
	a) Höhe der Deckungsvorsorge .....	40
	b) Art der Sicherheiten.....	42
	c) Bereitstellung staatlicher Mittel .....	46
3.	Rechtsschutz .....	47
4.	Zur Rolle der EU .....	48
	a) Harmonisierung.....	50
	b) Kompatibilität mit primärem und sekundärem Unionsrecht.....	51
	c) Effektive und transparente Umsetzung.....	53
5.	Handlungsoptionen Deutschlands.....	54
	a) Internationale Ebene.....	54
	b) Nationale Ebene .....	57
<b>VI.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>59</b>
	<b>Anlage.....</b>	<b>62</b>

## I. Fragestellung

Die besonderen Risiken der Nutzung der Atomenergie führten schon früh zu besonderen Regelungen der zivilrechtlichen Haftung für Schäden bei Nuklearunfällen, die auf völkerrechtlicher Ebene entwickelt wurden. Diese völkerrechtlichen Regelungen wurden im Laufe der Zeit weiterentwickelt und prägen das Nuklearhaftungsrecht bis heute. Unionsrechtliche Regelungen spielen dagegen bisher eine untergeordnete Rolle.<sup>1</sup>

Dabei haben sich einige wesentliche Randbedingungen verändert. Deutschland und andere Staaten sehen sich nicht mehr als Förderer der Atomenergie, die zur Sicherung der Stromversorgung wirtschaftlich attraktive Rahmenbedingungen für Energieversorgungsunternehmen schaffen wollen, sondern haben wegen der damit verbundenen Risiken den Ausstieg aus der Nutzung dieser Technologie beschlossen, während die Unternehmen inzwischen ein erhebliches wirtschaftliches Interesse an der (Weiter-)Nutzung dieser Technologie haben.

Als weitere wesentliche politische Veränderungen der letzten Jahrzehnte haben die Auflösung des ehemaligen Warschauer Paktes, die Erweiterung der EU, die vermehrte Privatisierung früher staatlicher Energieversorgungsunternehmen und eine zunehmende Liberalisierung im Zusammenhang mit dem Elektrizitätsbinnenmarkt die Rahmenbedingungen für die Nutzung der Atomenergie verändert.

Der Reaktorunfall von Fukushima hat nicht nur den deutschen Ausstieg aus der Nutzung der Atomenergie besiegelt, sondern – im Rahmen der europäischen Stresstests für Atomkraftwerke – auch die Frage nach der Angemessenheit der bestehenden Haftungsregelungen erneut aufgeworfen.

Vor diesem Hintergrund stellen wir zunächst die in Europa geltenden Regelungen zum Atomhaftungsrecht vor. Sie sind geprägt durch zwei völkerrechtliche Übereinkommen mit jeweils unterschiedlichem, räumlichem Geltungsbereich, nämlich dem

---

<sup>1</sup> Vgl. zum europäischen und internationalen Atomhaftungsrecht aus jüngerer Zeit *Schärf*, Europäisches Atomrecht, 2. Aufl. 2012, S. 54 ff.; *Fillbrandt*, Entwicklung des internationalen Atomhaftungsrechts in der Post-Tschernobyl-Zeit – unter Einbeziehung des Beispiels Japan, NVWZ – Extra 9/2011, S. 1 ff.; *Pelzer* (Hg.), Europäisches Haftungsrecht im Umbruch, Tagungsbericht der AIDN/INLA-Regionaltagung in Berlin 2009, Baden-Baden 2010, insbesondere der Beitrag von *Schwartz*, S. 45 ff.; ferner *Pelzer*, Atomhaftungsrecht, in: *Rengeling*, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. II, 1. Teilband, Köln, 2. Aufl. 2003.

Pariser Übereinkommen (dazu II.) und dem Wiener Übereinkommen (III.), deren Geltung jeweils in unterschiedlichem Umfang durch weitere Übereinkommen modifiziert ist. Dieses Nebeneinander unterschiedlicher Haftungsregime führt bei grenzüberschreitenden Schadensfällen zu Abgrenzungsfragen, die wir exemplarisch darstellen (IV.).

Auf dieser Grundlage entwickeln wir Handlungsempfehlungen für eine Fortentwicklung des Atomhaftungsrechts auf europäischer und nationaler Ebene (V.).

## II. Pariser Übereinkommen und Brüsseler Zusatzübereinkommen

Das *Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie* (Pariser Übereinkommen – PÜ) wurde im Rahmen der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) entwickelt und wird von der Nuclear Energy Agency (NEA) als OECD-Organ betreut. Es ist in der Fassung des Zusatzprotokolls vom 28.01.1964 am 01.04.1968 in Kraft getreten. Änderungen durch das Protokoll vom 16.11.1982 sind am 07.10.1988 in Kraft getreten.<sup>2</sup>

Ein weiteres Änderungsprotokoll vom 12.02.2004 (PÜ 2004) ist zwar unterzeichnet worden, aber noch nicht in Kraft getreten.<sup>3</sup> Der Rat der EU hat die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung des PÜ ermächtigt und eine gleichzeitige Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden möglichst vor dem 31.12.2006 vorgesehen,<sup>4</sup> die aber bislang aus hier

<sup>2</sup> Vgl. die deutsche Fassung des Übereinkommens in der geltenden Fassung BGBl II 1985, S. 963 bis 969, im Internet unter [http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&bk=Bundesanzeiger\\_BGBl&start=/\\*\[@attr\\_id=%27bgbl28550963b.pdf%27\]](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*[@attr_id=%27bgbl28550963b.pdf%27]). Das PÜ wird kommentiert von *Haedrich*, Atomgesetz mit PÜ, Baden-Baden 1986.

<sup>3</sup> Erläuterungen und Links zum Text und zum Vertragsstatus sind veröffentlicht unter <http://www.oecd-nea.org/law/paris-convention.html>; die deutsche Fassung des Textes unter [http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&bk=Bundesanzeiger\\_BGBl&start=/\\*\[@attr\\_id=%27bgbl20850902.pdf%27\]](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*[@attr_id=%27bgbl20850902.pdf%27]).

<sup>4</sup> Entscheidung 2004/294/EG: des Rates v. 08.03.2004 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Pariser Übereinkommens vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie sind, das Änderungsprotokoll zu diesem Übereinkommen im Interesse der Gemeinschaft zu ratifizieren oder diesem beizutreten (ABl. EG Nr. L 97 v. 08.03.2004, S. 53 f.); vgl. auch die ergänzende Entscheidung 2007/727/EG des Rates v. 08.11.2007 zur Ermächtigung der Republik Slowenien, das Protokoll vom 12. Februar 2004 zur Änderung des Pariser Übereinkommens v. 29.07.1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie im Interesse der Gemeinschaft zu ratifizieren (ABl. EG Nr. L 294 v. 13.11.2007, S. 23).

nicht bekannten Umständen nicht erfolgt ist.<sup>5</sup> Die Leiterin der Rechtsabteilung der OECD-NEA hatte das Inkrafttreten noch 2009 für bis Ende 2010 als sehr wahrscheinlich eingestuft und die Verzögerungen darauf zurückgeführt, dass Betreiber in Staaten, in denen eine private Versicherung erforderlich ist, Schwierigkeiten hätten, die erforderlichen Versicherungen zu vertretbaren Kosten abzuschließen.<sup>6</sup> In einigen Staaten sind die auf Grund des PÜ 2004 erforderlichen Rechtsänderungen bereits unter der Bedingung des Inkrafttretens des PÜ 2004 erlassen.<sup>7</sup>

Vertragsstaaten des PÜ sind 16 überwiegend westeuropäische Staaten einschließlich Deutschland und seiner Nachbarländer mit Ausnahme von Polen und Tschechien, die Mitglieder des Wiener Übereinkommens sind, und Österreich, Luxemburg, Liechtenstein, die als Nichtnuklearstaaten keinem Übereinkommen beigetreten sind.<sup>8</sup> Mit Ausnahme von Norwegen, der Schweiz und der Türkei sind alle Vertragsstaaten des PÜ auch Mitgliedstaaten der EU.

Das Pariser Übereinkommen wird durch Regelungen zur Deckungsvorsorge im *Zusatzübereinkommen vom 31. Januar 1963 zum Pariser Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie* (Brüsseler Zusatzübereinkommen – BZÜ) ergänzt. Es ist in der Fassung des Zusatzprotokolls vom 28.01.1964 am 04.12.1974 in Kraft getreten. Änderungen durch das Zusatzprotokoll vom 16.11.1982 sind am 01.08.1991 in Kraft getreten.<sup>9</sup> Ein weiteres Änderungsprotokoll vom 12.02.2004 ist zwar unterzeichnet worden, aber noch nicht in Kraft getreten<sup>10</sup>

Vertragsstaaten des BZÜ sind 12 der 16 Vertragsstaaten des PÜ. Vertragsstaaten des PÜ, nicht aber des BZÜ sind Griechenland, Portugal, Schweiz und Türkei. Die Schweiz

---

<sup>5</sup> Die deutsche Bundesregierung verweist in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen v. 21.01.2013 auf jeweils spezifische innerstaatliche Gründe, vgl. BT-Drs. 17/12156, S. 2.

<sup>6</sup> So *Schwartz*, in Pelzer (o. Fn. 1), S. 51 ff.

<sup>7</sup> Vgl. *Schwartz*, in Pelzer (o. Fn. 1), S. 52 und das deutsche Gesetz zur Änderung haftungsrechtlicher Vorschriften des Atomgesetzes und zur Änderung sonstiger Rechtsvorschriften v. 29.08.2008, BGBl. I S. 1793 ff.

<sup>8</sup> Siehe <http://www.oecd-nea.org/law/paris-convention-ratification.html>.

<sup>9</sup> Vgl. die deutsche Fassung des Übereinkommens in der geltenden Fassung BGBl II 1985, S. 970 bis 974, im Internet wie oben Fn. 2.

<sup>10</sup> Erläuterungen und Links zum Text und zum Vertragsstatus sind veröffentlicht unter <http://www.oecd-nea.org/law/brussels-supplementary-convention.html>.

hat bereits ihre Ratifikationsurkunde hinterlegt, diese tritt aber erst in Kraft, wenn auch das Änderungsprotokoll 2004 in Kraft tritt.<sup>11</sup>

Hinweise auf eine unzureichende Umsetzung des PÜ oder des BZÜ durch die Mitgliedstaaten sind uns nicht bekannt. Wir gehen deshalb davon aus, dass die Anforderungen der Übereinkommen in den Vertragsstaaten ordnungsgemäß umgesetzt sind.<sup>12</sup>

Die Umsetzung wird dadurch erleichtert, dass die Regelungen des PÜ „self-executing“ sind: Sie sind so formuliert, dass die Umsetzung unmittelbar durch Bezugnahme des innerstaatlichen Rechts auf das PÜ erfolgen kann. Nach diesem Prinzip erklärt auch das deutsche Atomgesetz (AtG) die Haftungsregeln des PÜ für unmittelbar anwendbar, ergänzt und verschärft es allerdings in einigen Aspekten (§§ 25 ff. AtG).

## 1. Haftung und Haftungsbegrenzung

Das PÜ bestimmt den Haftungsumfang [a) und b)], enthält aber auch wesentliche Haftungsbegrenzungen [c) bis e)].

### a) Schutzgüter

Nach dem PÜ haftet der Inhaber einer Kernanlage für Schaden an Leben oder Gesundheit von Menschen und Schaden an oder Verlust von Vermögenswerten, wenn der Schaden durch ein nukleares Ereignis verursacht worden ist, das in der Kernanlage eingetreten oder auf aus der Kernanlage stammende Kernmaterialien zurückzuführen ist [Art. 3 (a) PÜ]. Die Begriffe der Kernanlage, des nuklearen Ereignisses und des Inhabers der Kernanlage werden in den Begriffsbestimmungen näher definiert [Art. 1 PÜ].

Mit Inkrafttreten des PÜ 2004 wird der ersatzfähige Schaden definiert und erweitert um Kosten von Maßnahmen zur Wiederherstellung geschädigter Umwelt (Umweltschäden) [Art. 1 (a) (vii) und (viii) PÜ 2004].

---

<sup>11</sup> Siehe <http://www.oecd-nea.org/law/brussels-convention-ratification.html>.

<sup>12</sup> Vgl. die Länderprofile unter <http://www.oecd-nea.org/law/legislation/>.

## b) Gefährdungshaftung und Haftung bei höherer Gewalt

Die Haftung setzt kein Verschulden voraus. Es handelt sich also um eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung.<sup>13</sup>

Das ist eine vergleichsweise strenge Haftung, wie sie im Bereich der Haftung für technische Anlagen üblich ist (vgl. nur die Gefährdungshaftung des Kraftfahrzeughalters in § 7 Abs. 1 Straßenverkehrsgesetz – StVG –, die Gefährdungshaftung des Betreibers bestimmter gefährlicher Industrieanlagen nach § 1 Umwelthaftungsgesetz – UmweltsHG – und die Gefährdungshaftung von Bergbauunternehmen nach § 114 Bundesberggesetz – BBergG).

Das PÜ schließt die Haftung aus für Schäden auf Grund eines bewaffneten Konfliktes, von Feindseligkeiten, eines Bürgerkrieges, eines Aufstandes oder, soweit der Vertragsstaat nicht Gegenteiliges bestimmt, auf eine schwere Naturkatastrophe zurückzuführen ist [Art. 9 PÜ]. Für die durch den Reaktorunfall in Fukushima entstandenen Schäden wäre das PÜ also nicht anwendbar, weil der Schaden durch ein schweres Erdbeben ausgelöst wurde.<sup>14</sup> In Deutschland gilt dieser Haftungsausschluss nicht (§ 25 Abs. 3 AtG).

Mit Inkrafttreten des PÜ 2004 wird der Haftungsausschluss für Naturkatastrophen gestrichen, die Haftung also für alle durch Naturkatastrophen verursachten nuklearen Ereignisse erweitert [Art. 9 PÜ 2004].

## c) Haftungskanalisation

Nach dem PÜ kann ein Ersatzanspruch nur gegen den Inhaber der Kernanlage geltend gemacht werden [Haftungskanalisation, Art. 6 (a) PÜ]. Eine Haftung anderer Beteiligten, etwa des Erbauers der Anlage oder des Her-

---

<sup>13</sup> Vgl. zum Anspruchsinhalt im Einzelnen z. B. *Marburger*, Zivilrechtliche Folgen von Störfällen bei Hochrisikoanlagen, in: Kloepfer, Hochrisikoanlagen, 2012, S. 125, 127 ff.

<sup>14</sup> Vgl. dazu das Interview des Geschäftsführers der Deutschen Kernenergie-Versicherungsgesellschaft (DKVG) vom 18.08.2011 unter <http://www.gdv.de/2011/07/wir-muessen-keine-angst-haben/>; ebenfalls abgedruckt in Meyer, Externe Kosten der Atomenergie und Reformvorschläge zum Atomhaftungsrecht, 09/2012, S. 17 ([http://www.foes.de/pdf/2012-09-Externe\\_Kosten\\_Atomenergie.pdf](http://www.foes.de/pdf/2012-09-Externe_Kosten_Atomenergie.pdf)).



stellern von Reaktorteilen ist damit ausgeschlossen.<sup>15</sup> Nach *Faure / Vanden Borre* erklärt sich diese Regelung dadurch, dass sie von den USA initiiert worden sei, um die Haftung der US-Unternehmen, die nukleares Material nach Europa lieferten, auszuschließen.<sup>16</sup>

Mit Inkrafttreten des PÜ 2004 wird daran nichts geändert [Art. G PÜ 2004].

Einen derartigen Haftungsausschluss gibt es in anderen Bereichen nicht. Vielmehr haftet der Hersteller regelmäßig nach Maßgabe der Produkthaftungsrichtlinie 85/374/EWG und der allgemeinen Vorschriften zur Haftung für Rechtsgutsverletzungen. Bei Unfällen im Straßenverkehr kommt beispielsweise auch eine Haftung des Reifenherstellers in Betracht, wenn ein Unfall und ein daraus resultierender Schaden durch einen fehlerhaften Reifen verursacht wurde.

Für die Produkthaftung ist allerdings bereits in der Produkthaftungsrichtlinie geregelt, dass diese nicht anwendbar ist bei Schäden infolge eines nuklearen Zwischenfalls, die in von den Mitgliedstaaten ratifizierten internationalen Übereinkommen erfasst sind (Art. 14 der Richtlinie 85/374/EWG).

#### d) **Ausschluss der Haftung nach allgemeinen Regeln**

Der Inhaber einer Kernanlage haftet ferner nicht für einen durch ein nukleares Ereignis verursachten Schaden außerhalb des PÜ [Art. 6 (c) (ii) PÜ]. Damit ist die Haftung nach anderen Vorschriften, insbesondere die allgemeine zivilrechtliche Haftung für Schäden (z. B. nach § 823 BGB) oder die ebenfalls strenge wasserrechtliche Gefährdungshaftung (§ 89 WHG) ausgeschlossen.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Marburger, a.a.O. (Fn. 13), S. 125, 127.

<sup>16</sup> *Faure / Vanden Borre*, Compensating Nuclear Damage: A Comparative Economic Analysis of the U.S. and International Liability Schemes, William & Mary Environmental Law and Policy Review 33 (2008), S. 219, 283, 286, <http://scholarship.law.wm.edu/wmelpr/vol33/iss1/5/>, ähnlich auch *Schwartz*, in Pelzer (o.Fn. 1), S. 58 f.

<sup>17</sup> *Marburger*, a.a.O. (Fn. 13), S. 125, 127.

Auch das ist in anderen Bereichen nicht üblich. Regelmäßig lassen Ansprüche aus Gefährdungshaftung etwaige weitergehende Haftungsansprüche nach anderen Rechtsvorschriften unberührt.<sup>18</sup>

Trotz der regelmäßig engeren Voraussetzungen allgemeiner Haftungsnormen (z. B. Verschulden) haben diese weiterhin erhebliche praktische Bedeutung, insbesondere weil der Haftungsumfang dort nicht durch die für die Gefährdungshaftung typischen Haftungshöchstbeträge beschränkt ist.

Mit Inkrafttreten des PÜ 2004 wird der Haftungsausschluss unverändert beibehalten [Art. 6 (c) (ii) PÜ 2004].

#### e) Haftungshöchstgrenzen

Als Grundsatz regelt Art. 7 (a) PÜ, dass die gesamte Entschädigung, die für einen durch ein nukleares Ereignis verursachten Schaden entstanden ist, die Haftungshöchstgrenzen des PÜ nicht überschreiten darf.

Der Haftungshöchstbetrag beträgt 15 Mio. Sonderziehungsrechte (SZR) des Internationalen Währungsfonds (IWF). Das SZR ist eine künstliche Währungseinheit, die durch den IWF mittels eines „Währungskorbes“ wichtiger internationaler Währungen definiert wird. Der Währungswert des SZR wird täglich berechnet und der Währungskorb alle fünf Jahre überarbeitet und angepasst. Ein SZR hatte am 8. März 2013 einen Wert von etwa 1,15 €. <sup>19</sup>

Jede Vertragspartei kann unter Berücksichtigung der für Inhaber von Kernanlagen verfügbaren finanziellen Sicherheiten und der Risiken unterschiedlicher Kernanlagen höhere oder niedrigere Beträge festsetzen, die allerdings nicht weniger als 5 Mio. SZR betragen dürfen [Art. 7 (b) PÜ]. Höhere Entschädigungsbeträge sind zulässig [Art. 15 (a) PÜ].

---

<sup>18</sup> Vgl. nur § 16 StVG, Art. 13 der Produkthaftungsrichtlinie 85/374/EWG i. V. m. § 15 Abs. 2 ProdHaftG, § 18 UmweltHG und § 121 BBergG.

<sup>19</sup> Vgl. [http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms\\_five.aspx](http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx).

Damit beträgt der im PÜ vorgesehene Regelhaftungshöchstbetrag ca. 17 Mio. €, der Mindesthaftungshöchstbetrag ca. 5,7 Mio. €.

In den Vertragsstaaten des PÜ wird dieser Spielraum in Bezug auf die Haftung für Kernkraftwerke vollständig ausgenutzt (vgl. die Übersicht im Anhang). In den Ländern, in denen Kernkraftwerke betrieben werden, ist die Haftungshöchstgrenze derzeit in Frankreich (91,5 Mio. €) am niedrigsten, gefolgt von Großbritannien (ca. 160 Mio. €) und Slowenien (150 Mio. SZR = ca. 170 Mio. €).<sup>20</sup> In Schweden beträgt die Haftungshöchstgrenze ca. 340 Mio. €, in Spanien 700 Mio. €, in Belgien 1,2 Mrd. €.<sup>21</sup> In Deutschland und der Schweiz ist die Haftung grundsätzlich summenmäßig unbegrenzt (§ 31 Abs. 1 Satz 1 AtG). In den Fällen höherer Gewalt, nach denen eine Haftung nach Art. 9 (a) PÜ ausgeschlossen ist, ist die Haftung aber auch in Deutschland auf 2,5 Mrd. € begrenzt (§ 31 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 34 Abs. 1 Satz 2 AtG).

Mit Inkrafttreten des PÜ 2004 wird die Haftungshöchstgrenze auf mindestens 700 Mio. € festgelegt [Art. 7 (a) PÜ 2004]. Geringere Haftungshöchstgrenzen sind nur unter Berücksichtigung der Risiken unterschiedlicher Kernanlagen bis zu einem Mindestbetrag von 70 Mio. € zulässig [Art. 7 (b) PÜ 2004]. Für dem PÜ ab 1999 beitretenden Staaten gilt ein Übergangszeitraum von fünf Jahren ab der Annahme des PÜ 2004, während dessen ein reduzierter Haftungshöchstbetrag von mindestens 350 Mio. € gilt [Art. 21 (c) PÜ 2004].

Mit Inkrafttreten des PÜ 2004 werden also die meisten Vertragsstaaten ihre Haftungssummen erhöhen müssen.

In den USA liegt die Haftungsobergrenze im Falle von nuklearen Ereignissen bei einem Betrag von etwa 11,9 Mrd. US-\$ (ca. 9 Mrd. €). Diese Summe ergibt sich aus der individuellen Haftung des Betreibers i.H.v. 375 Mio. US-\$ und einem Entschädigungsbeitrag aller anderen Kernkraftwerksbetrei-

---

<sup>20</sup> Die Angaben sind der Übersicht der OECD NEA mit Stand vom Juni 2011 entnommen

(<http://www.oecd-nea.org/law/2011-table-liability-coverage-limits.pdf>).

<sup>21</sup> Art. 7 des Gesetzes über die zivilrechtliche Haftpflicht auf dem Gebiet der Kernenergie, Belgisch Staatsblad vom 14.08.2012,

S. 48087, 48088, im Internet unter [http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/08/14\\_2.pdf](http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/08/14_2.pdf).

ber in Höhe von maximal 111,9 Mio. US-\$ pro Reaktor bei derzeit 103 Reaktoren.<sup>22</sup>

Vor dem Hintergrund des Ausschlusses der Haftung nach anderen Rechtsgrundlagen [oben 1.d)] sind die Regelungen zu Haftungshöchstgrenzen von besonderer Bedeutung. Sie begrenzen nicht nur die Haftung nach dem PÜ, sondern die Haftung des Inhabers einer Kernanlage für Schäden aus nuklearen Ereignissen insgesamt.

Die bisherigen Erfahrungen mit nuklearen Unfällen und Unfällen in anderen technischen Anlagen zeigen, dass diese Haftungshöchstgrenzen im Falle eines großen Unfalls nur einen sehr geringen Teil des Schadens abdecken. Die Kosten des Fukushima-Unglücks wurden im November 2012 durch den Betreiber Tepco auf umgerechnet etwa 100 Mrd. € geschätzt.<sup>23</sup> Im März 2013 hieß es, Tepco habe bereits ca. 15 Mrd. € Schadensersatzzahlungen geleistet; zusätzlich habe Japan für die ersten 10 Jahre ca. 220 Mrd € veranschlagt und davon bereits ca. 104 Mrd. € ausgegeben.<sup>24</sup> Das französische Institut für Strahlenschutz und nukleare Sicherheit (Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire - IRSN) hat die Schäden durch ein mit dem nuklearen Ereignis in Fukushima vergleichbaren Fall in Frankreich im Februar 2013 auf etwa 430 Mrd. € geschätzt.<sup>25</sup>

Für die Bewältigung der Unfallfolgen auf der Ölbohrplattform Deepwater Horizon im Jahre 2010 hat der Betreiberkonzern BP laut Pressemitteilung

<sup>22</sup> Vgl. Sec. 170 (b) (1) Atomic Energy Act = 42 U.S.C. § 2210 (1) (b), (<http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sro980/v1/sro980v1.pdf>) und 10 C.F.R. § 140.11 (a) (4) (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2012-title10-vol2/pdf/CFR-2012-title10-vol2-part140.pdf>), den Länderbericht der OECD-NEA für die USA 2008, S. 24, (<http://www.oecd-nea.org/law/legislation/usa.pdf>) und *Faure/ Vanden Borre* (oben Fn. 16), *William and Mary Environmental Law and Policy Review* 33 (2008), S. 219, 276.

<sup>23</sup> [http://www.tepco.co.jp/en/press/corp-com/release/betu12\\_e/images/121107e0101.pdf](http://www.tepco.co.jp/en/press/corp-com/release/betu12_e/images/121107e0101.pdf); abgerufen am 22.01.2013.

<sup>24</sup> Tagesspiegel vom 11.03.2013, S. 4, (<http://www.tagesspiegel.de/politik/atomkatastrophe-in-fukushima-die-naturgegebene-staatskrise-japans/7905928.html>). Vgl. die offiziellen Angaben des Japanischen Amtes für Wiederaufbau unter <http://www.reconstruction.go.jp/english/>.

<sup>25</sup> [http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/02/07/un-accident-nucleaire-du-type-de-fukushima-couterait-a-la-france-430-milliards-d-euros\\_1828154\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/02/07/un-accident-nucleaire-du-type-de-fukushima-couterait-a-la-france-430-milliards-d-euros_1828154_3244.html).

gen Rücklagen in Höhe von ca. 40 Mrd. US-\$ (ca. 30 Mrd €) gebildet und bereits 14 Mrd. US-\$ (ca. 10 Mrd €) ausgezahlt.<sup>26</sup>

Damit würde selbst die angehobene Haftungshöchstgrenze des PÜ 2004 in Höhe von 700 Mio. € im Falle eines Unfalls wie in Fukushima noch nicht einmal 1 % der Schäden abdecken. Zugleich zeigt der Fall der Deepwater Horizon, dass die gegenwärtige Haftungsbegrenzung deutlich unter der Leistungsfähigkeit sogar eines einzelnen global tätigen Energieunternehmens ist. Hätte für BP ein vergleichbares Haftungsregime wie die Nuklearhaftung nach dem PÜ gegolten, hätte das Unternehmen weniger als 1/10 des entstandenen Schadens ersetzen müssen und wäre im Übrigen von jeglicher Haftung befreit worden.

Die Haftungshöchstgrenzen dienen nicht dem Opferschutz, sondern schützen ausschließlich den Inhaber der Kernanlage vor einer unbegrenzten Haftung bei von seiner Anlage verursachten Schäden.

#### f) Beweislast

Die Haftung nach dem PÜ besteht nur, wenn bewiesen wird, dass der Schaden durch ein in der Kernanlage eingetretenes nukleares Ereignis verursacht worden ist [Art. 3 (a) zweiter Halbsatz PÜ]. Das PÜ enthält nur wenige und punktuelle Beweiserleichterungen. So gilt ein Schaden bei gemeinsamer Verursachung durch ein nukleares und ein nichtnukleares Ereignis als durch das nukleare Ereignis verursacht, soweit sich die Schäden nicht hinreichend sicher trennen lassen [Art. 3 (b) PÜ].<sup>27</sup>

In der Literatur wird vertreten, dass sich der Geschädigte darüber hinaus auf Beweiserleichterungen nach dem jeweils ergänzend anzuwendenden innerstaatlichen Recht [dazu unten II.3.b)] berufen könne.<sup>28</sup> Das erscheint zweifelhaft, da das PÜ die Beweislast ausdrücklich regelt.

---

<sup>26</sup> Vgl. den Beitrag „Deepwater Horizon“ unter [www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de) sowie The New York Times, 15. November 2012, [http://www.nytimes.com/2012/11/16/business/global/16iht-bp16.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/11/16/business/global/16iht-bp16.html?pagewanted=all&_r=0).

<sup>27</sup> Vgl. zu weiteren Beispielen *Haedrich*, (oben Fn. 2), Art. 3 PÜ Rn. 6.

<sup>28</sup> *Pelzer*, in: Rengeling (oben Fn. 1), *Haedrich*, (oben Fn. 2), Art. 3 PÜ Rn. 7.

Durch die Beweislast kann die Durchsetzung eines Schadensersatzanspruchs erheblich erschwert oder unmöglich gemacht werden. Das gilt insbesondere für stochastische Gesundheitsschäden wie Lungenkrebs, die stets (auch) auf anderen Ursachen (z.B. Rauchen) beruhen können. Typisch sind ferner Beweisschwierigkeiten hinsichtlich der Vorgänge innerhalb einer Kernanlage, etwa zur Frage, ob und wieviele radioaktiven Stoffe freigesetzt worden sind.

In anderen Rechtsgebieten werden deshalb Regelungen zur Gefährdungshaftung häufig durch Regelungen über Beweiserleichterungen ergänzt. So enthält beispielsweise das deutsche Umwelthaftungsgesetz eine Ursachenvermutung für den Fall, das eine Anlage nach den Gegebenheiten des Einzelfalls geeignet war, den Schaden zu verursachen (§ 6 Abs. 1 UmweltsHG). Nach dem Bundesberggesetz wird die Verursachung eines Schadens durch eine untertägigen Aufsuchung oder Gewinnung vermutet, wenn der Schaden in einem näher bestimmten Einwirkungsbereich entstanden ist (§ 120 BBergG i.V.m. der Einwirkungsbereichs-Bergverordnung). Unabhängig davon hat die Rechtsprechung für das allgemeine Haftungsrecht ähnliche Beweiserleichterungen entwickelt.<sup>29</sup>

### g) Verjährung

Der Entschädigungsanspruch nach dem PÜ erlischt, wenn eine Klage nicht binnen 10 Jahren nach dem nuklearen Ereignis erhoben wird; die Vertragsstaaten können jedoch eine längere Frist festsetzen, wenn dadurch die Entschädigungsansprüche der innerhalb der Zehnjahresfrist erhobenen Klagen wegen Tötung oder Körperverletzung nicht beeinträchtigt werden [Art. 8 PÜ, Art. 6 BZÜ]. Die verlängerte Frist darf für Vertragsstaaten des BZÜ höchstens drei Jahre ab Kenntnis oder Kennenmüssen betragen [Art. 7 BZÜ].

Im deutschen Recht wird von der Möglichkeit der Verlängerung Gebrauch gemacht. Ansprüche verjähren in drei Jahren ab Kenntnis oder Kennenmüssen, spätestens in 30 Jahren ab dem Schadensereignis, wobei Ansprü-

---

<sup>29</sup> Vgl. nur Palandt/*Grüneberg*, BGB, 72. Aufl. 2013, vor § 249 Rn. 138 m.H.a. *BGH NJW* 1985, 47 bei Immissionsschäden und Palandt/*Sprau*, a.a.O., § 823 Rn. 183 für die Produkthaftung.

che wegen Tötung oder Körperverletzung, die innerhalb von 10 Jahren erhoben wurden, Vorrang genießen (§ 32 AtG).

Durch das PÜ 2004 wird die Verjährungsfrist wegen Tötung oder Körperverletzung auf 30 Jahre verlängert, wobei die Möglichkeit einer Verjährung innerhalb von drei Jahren ab Kenntnis oder Kennenmüssen erhalten bleibt [Art. 8 PÜ 2004].

Das entspricht im Wesentlichen der Verjährungsregelung des allgemeinen Haftungsrechts, wonach die regelmäßige Verjährungsfrist 3 Jahre ab Kenntnis oder grob fahrlässiger Unkenntnis, bei Personenschäden längstens 30 Jahre und bei sonstigen Schäden längstens 10 Jahre beträgt (§§ 195, 199 Abs. 1 bis 3 BGB).

## 2. Deckungsvorsorge

Nach dem PÜ ist der Inhaber einer Kernanlage gehalten, zur Deckung der Haftung eine Versicherung oder eine sonstige finanzielle Sicherheit in Höhe seines Haftungshöchstbetrages einzugehen und aufrechtzuerhalten [Art. 10 (a) PÜ].

Die Orientierung der Deckungsvorsorgesumme am Haftungshöchstbetrag wird teilweise als Grundsatz der Kongruenz zwischen Haftungsbegrenzung und Deckungsvorsorgesumme bezeichnet. Allerdings kann jede Vertragspartei die vorgesehenen Entschädigungsbeträge erhöhen [Art. 15 (a) PÜ].

Das Brüsseler Zusatzübereinkommen (BZÜ) ergänzt das PÜ durch Regelungen über die Bereitstellung finanzieller Mittel bis zu einem Betrag von 300 Mio. SZR (ca. 340 Mio. €) je Schadensereignis [Art. 3 (a) BZÜ]. Das Zusatzübereinkommen sieht dabei ein dreistufiges Entschädigungssystem vor [Art. 3 (b) BZÜ]:

- Die erste Tranche der Entschädigung ist aus Mitteln des haftpflichtigen Inhabers bereitzustellen und darf nicht weniger als 5 Mio. SZR betragen;
- zwischen diesem Betrag und 175 Mio. SZR stellt der Staat, in dem sich die Kernanlage des haftpflichtigen Inhabers befindet, weitere öffentliche Mittel bereit (zweite Tranche);
- zwischen 175 Mio. und 300 Mio. SZR stellen die Vertragsstaaten des BZÜ gemeinsam die fehlenden Mittel zur Schadensbegleichung bereit (dritte

Tranche). Die für diese Tranche je Vertragsstaat aufzubringenden Mittel ergeben sich zur Hälfte aus dem Anteil des Bruttonettoprodukts jedes Vertragsstaates an der Summe der Bruttonettoprodukte aller Vertragsstaaten und zur anderen Hälfte aus der installierten thermischen Leistung der Kernreaktoren jedes Vertragsstaates an der thermischen Gesamtleistung der Reaktoren aller Vertragsstaaten (Art. 12 BZÜ). Damit ist die Hälfte der von den Vertragsstaaten zu leistenden finanziellen Mittel völlig unabhängig davon, ob und inwieweit auf ihrem Gebiet Kernreaktoren betrieben werden. Auch Dänemark, Italien und Norwegen, in denen gar keine Kernreaktoren betrieben werden, müssen nach Maßgabe ihrer anteiligen Wirtschaftsleistung für die Folgen eines nuklearen Ereignisses in einem anderen Vertragsstaat eintreten. Das kann bedeuten, dass sie Beiträge für Schäden in anderen Vertragsstaaten bereitstellen müssen, auch wenn die Schäden in ihrem eigenen Hoheitsgebiet auf Grund der Haftungsgrenzen nur teilweise ersetzt werden.

Dabei ist es den Vertragsstaaten freigestellt, ob sie die Haftung und Deckung des Inhabers der Kernanlage auf jeweils 300 Mio. SZR festsetzen oder die Haftungshöchstgrenze auf mindestens den Betrag der ersten Tranche beschränken und die übrigen Mittel unter einem anderen rechtlichen Gesichtspunkt bereitstellen [Art. 3 (c) BZÜ]. Kein Vertragsstaat ist verpflichtet, die Mittel der zweiten oder dritten Tranche bereitzustellen, solange noch die Mittel der ersten Tranche verfügbar sind [Art. 9 (c) BZÜ]. Die Bereitstellung von Mitteln der zweiten Tranche und die Anforderung von Mitteln der dritten Tranche obliegt dem Vertragsstaat, dessen Gerichte zuständig sind [Art. 9 (a) und Art. 10 (b) BZÜ], also demjenigen, in dem das nukleare Ereignis stattgefunden hat [dazu unten II.3.a)]. Der Zeitraum bis zu einer tatsächlichen Bereitstellung von Mitteln hängt damit erheblich von der innerstaatlichen Umsetzung der Anforderungen an die erste und zweite Tranche in dem Vertragsstaat ab, in dem das nukleare Ereignis stattgefunden hat.

Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Mitteln gilt nicht für Schäden, die ganz im Hoheitsgebiet eines Nicht-Vertragsstaates entstanden sind [Art. 3 (a) i. V. m. Art. 2 (a) BZÜ]. Die nach dem BZÜ bereit zu stellenden Mittel müssen also für in



den Vertragsstaaten entstandene Schäden verfügbar sein. Das wird so verstanden, dass sie für Nicht-Vertragsstaaten nicht zur Verfügung stehen.<sup>30</sup>

Mit Inkrafttreten des BZÜ 2004 wird der Entschädigungsbetrag auf 1,5 Mrd. € angehoben werden [Art. 3 (a) BZÜ 2004]. Die drei Tranchen werden beibehalten, wobei die Grenze zwischen der ersten und der zweiten Tranche auf 700 Mio. € und diejenige zwischen der zweiten und der dritten Tranche auf 1,2 Mrd. € angehoben wird [Art. 3 (b) BZÜ 2004]. Der Berechnungsmodus für die dritte Tranche wird so geändert, dass sich nur noch 35 % der bereitzustellenden Mittel nach dem anteiligen Bruttoinlandsprodukt und dafür 65 % der bereitzustellenden Mittel nach dem Anteil der thermischen Leistung richtet (Art. 12 BZÜ 2004). Damit wird die Solidarhaftung stärker an einem eigenen Risikobeitrag orientiert. Frankreich, in dem mehr als die Hälfte der thermischen Reaktorleistung der Vertragsstaaten des PÜ und des BZÜ installiert sind, muss also schon unabhängig von seiner Wirtschaftsleistung mindestens 1/3 der dritten Tranche für jedes nukleare Ereignis in einem der Vertragsstaaten bereitstellen. Gleichwohl müssen weiterhin auch Vertragsstaaten, in denen keine Kernreaktoren betrieben werden, einen erheblichen Anteil der Schäden tragen.

Soweit ersichtlich werden die Anforderungen des BZÜ von den Vertragsstaaten erfüllt. Von den Vertragsstaaten des PÜ, die nicht Vertragsstaaten des BZÜ sind, haben zwar die meisten [trotz Art. 10 (a) PÜ] keine Anforderungen an die Deckungsvorsorge festgelegt, es handelt sich dabei aber ausschließlich um Staaten, die bisher keine Kernkraftwerke betreiben (vgl. die Übersicht in der Anlage).

#### **a) Höhe der Sicherheiten der Inhaber der Kernanlagen**

Die Höhe der von den Betreibern zu erbringenden finanziellen Sicherheiten entspricht in allen Vertragsstaaten des BZÜ der jeweiligen Haftungshöchstgrenze der Inhaber der Kernanlagen, für die Staaten, in denen Kernkraftwerke betrieben werden, also zwischen 91,5 Mio. € (Frankreich) und 700 Mio. € (Spanien).

In Deutschland und der Schweiz, die die Haftung nicht begrenzt haben, ist gleichwohl die von den Inhabern der Kernanlage zu erbringende Sicher-

---

<sup>30</sup> So *Hinteregger*, Atomhaftung in Europa – Bestand und Perspektiven, Festschrift für Helmut Koziol, Wien 2010, S. 667, 673.

heit begrenzt (in Deutschland auf 2,5 Mrd. €, § 13 Abs. 3 AtG, in der Schweiz auf 1,1 Mrd. CHF, also ca. 700 Mio. €).

Von den vier Vertragsstaaten des PÜ, die (bisher) nicht Vertragsstaat des BZÜ sind, hat lediglich die Schweiz Anforderungen an finanzielle Sicherheiten der Inhaber von Kernanlagen.

In den USA haften die Betreiber von Kernreaktoren individuell bis zu einem Betrag von 375 Mio. US-\$ (ca. 285 Mio. €). Darüber hinaus müssen alle anderen Kernkraftwerksbetreiber in einem Schadensfall einen solidarischen Entschädigungsbeitrag in Höhe von maximal 111,9 Mio. US-\$ (ca. 85 Mio. €) pro Reaktor leisten. Daraus ergibt sich bei derzeit 103 Reaktoren eine Deckungsvorsorge in Höhe von insgesamt ca. 12 Mrd US-\$ (ca. 9 Mrd. €).<sup>31</sup>

## **b) Art der Sicherheiten der Inhaber der Kernanlagen**

Ein Überblick über die Art der finanziellen Sicherheiten der Inhaber der Kernanlagen in den Vertragsstaaten des BZÜ ist, soweit ersichtlich, nicht verfügbar.

In Deutschland wird die Art der Deckungsvorsorge von der zuständigen Behörde, regelmäßig der Genehmigungs- und / oder Aufsichtsbehörde festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 1 AtG i.V.m. landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen). Die Deckungsvorsorge kann durch eine Haftpflichtversicherung oder eine sonstige finanzielle Sicherheit erbracht werden (§ 13 Abs. 3 Satz 1 AtG in Verbindung mit § 1 Satz 1 der Atomrechtlichen Deckungsvorsorgeverordnung – AtDeckV).

Für die Haftpflichtversicherung gelten die Vorschriften des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) für Pflichtversicherungen mit Ausnahme des Direktanspruchs des Geschädigten gegen den Versicherer (§ 14 AtG i.V.m. §§ 117 und 119 bis 122 VVG).

---

<sup>31</sup> Vgl. die Nachweise oben unter Fn.22.

Durch eine sonstige finanzielle Sicherheit kann die Deckungsvorsorge nur erbracht werden, wenn gewährleistet ist, dass sie im behördlich festgesetzten Rahmen zur Verfügung steht und unverzüglich zur Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen herangezogen werden kann (§ 3 Abs. 1 AtDeckV).

Tatsächlich erbringen die Inhaber der Kernanlagen etwa 256 Mio. € der 2,5 Mrd. € verpflichtender Deckungsvorsorge durch eine Haftpflichtversicherung bei der eigens dafür gegründeten Deutschen Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft (DKVG).<sup>32</sup> Die DKVG ist ein Zusammenschluss aus derzeit ca. 30 Versicherungsunternehmen. Sie wird weltweit als Rückversicherer tätig.<sup>33</sup>

Die restliche Summe in Höhe von etwa 2 244 Mio. € wird im Rahmen eines Solidarvertrages der Obergesellschaften der Kernkraftwerksbetreiber erbracht.<sup>34</sup> Finanzielle Sicherheit sind dabei zunächst Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge oder Patronatserklärungen der Muttergesellschaften der Betreibergesellschaften. Ist weder der Betreiber noch seine Muttergesellschaft in der Lage, seine Schadensersatzverpflichtungen zu erfüllen, haften die vier Muttergesellschaften der Kernkraftwerksbetreiber in Deutschland teilschuldnerisch nach Maßgabe einer anhand der thermischen Reaktorleistung der von ihnen betriebenen Kernkraftwerke ermittelten Quote.<sup>35</sup> Zum Nachweis der Leistungsfähigkeit hat jede Muttergesellschaft jährlich Testate eines Wirtschaftsprüfers vorzulegen, wonach die innerhalb eines Jahres liquidierbaren finanziellen Sicherheiten dem zweifachen Betrag der anteiligen Garantiezusage entspricht.<sup>36</sup> Der Vertrag

---

<sup>32</sup> Dazu *Marburger*, in: Kloepfer (oben Fn. 13), S. 125, 132; Haedrich, a.a.O. (oben Fn. 2), § 13 AtG Rn. 22.

<sup>33</sup> Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV), Jahrbuch 2012, S. 63, (<http://jahrbuch.gdv.de/GDV-Jahrbuch2012.pdf>).

<sup>34</sup> Dazu *Marburger*, in: Kloepfer (oben Fn. 13), S. 125, 131, 132; *Schmans*, in: Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, Rn. 312 ff. Die Unterlagen des Solidarvertrags sind abgedruckt als Anhang Nr. 4 in: Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, S. 334 ff.

<sup>35</sup> § 1 Abs. 2 bis 5 der Solidarvereinbarung, abgedruckt in Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, S. 343 f.

<sup>36</sup> § 3 Abs. 1 der Solidarvereinbarung, abgedruckt in Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, S. 347.

wurde zunächst für den Zeitraum von 2002 bis 2012 geschlossen<sup>37</sup> und im Jahr 2011 bis zum Jahr 2022 verlängert.<sup>38</sup> Die Aufsichtsbehörden müssen die Deckungsvorsorgefestsetzung alle zwei Jahre erneuern (§ 13 Abs. 1 Satz 2 AtG). Dadurch kann die rechtzeitige Verlängerung der Solidarvereinbarung oder (alternativ) ein angemessener Ersatz sichergestellt werden.

In ähnlicher Weise kann beispielsweise auch in Belgien die Deckungsvorsorge durch eine Haftpflichtversicherung oder eine sonstige finanzielle Sicherheit erbracht werden.<sup>39</sup> Dort wird offenbar – ebenso wie in den Niederlanden – die gesamte Deckungsvorsorge in Höhe von 1,2 Mrd. €<sup>40</sup> durch eine Versicherung unter Beteiligung der DKVG als Rückversicherer erbracht.<sup>41</sup>

### c) Staatliche Freistellung

In den meisten Vertragsstaaten des BZÜ decken die staatlichen Mittel des Vertragsstaates (zweite Tranche) und die Mittel aller Vertragsstaaten gemeinsam (dritte Tranche) die Differenz bis zu dem vom BZÜ geforderten Entschädigungsbetrag von 300 Mio. SZR ab.

Nur in wenigen Vertragsstaaten geht der Entschädigungsbetrag aller drei Tranchen deutlich über diesen Mindestbetrag hinaus (Niederlande ca. 2,4 Mrd. € und Deutschland 2,5 Mrd. €).

In einigen Vertragsstaaten des BZÜ deckt die erste Tranche der von den Inhabern der Kernanlagen zu erbringende finanzielle Sicherheit auch die

---

<sup>37</sup> § 5 Abs. 1 i.V.m. § 4 der Solidarvereinbarung, abgedruckt in Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, S. 348.

<sup>38</sup> Vgl. die Antwort der Bundesregierung vom 30.01.2012, BT-Drs. 17/8526, S. 2 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/085/1708526.pdf>).

<sup>39</sup> Vgl. Art. 8 des Gesetzes über die zivilrechtliche Haftpflicht auf dem Gebiet der Kernenergie, Belgisch Staatsblad vom 14.08.2012, S. 48087, 48088 ([http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/08/14\\_2.pdf](http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/08/14_2.pdf)).

<sup>40</sup> Art. 8 i.V.m. Art. 7 des Gesetzes über die zivilrechtliche Haftpflicht auf dem Gebiet der Kernenergie, Belgisch Staatsblad vom 14.08.2012, S. 48087, 48088 ([http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/08/14\\_2.pdf](http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/08/14_2.pdf)).

<sup>41</sup> Vgl. GDV, Jahrbuch 2012, (o. Fn. 33), S. 64.

zweite Tranche bis zu 175 Mio. SZR ab, so dass staatliche Mittel des Vertragsstaates nach Maßgabe der zweiten Tranche nicht erforderlich sind und neben den Sicherheiten der Inhaber allein die von allen Vertragsstaaten gemeinsam zu erbringenden Mittel der dritten Tranche zur Verfügung stehen (z. B. Belgien, Schweden, Spanien).

Nur in Deutschland erfüllen die staatlichen Mittel nur eine Auffangfunktion. Hier decken die finanziellen Sicherheiten der Betreiber die erforderliche Deckungsvorsorge in Höhe von 2,5 Mrd. € ab. Ein Anspruch auf staatliche Mittel besteht nur, soweit gesetzliche Schadenersatzverpflichtungen von der privaten Deckungsvorsorge nicht gedeckt sind oder aus ihr nicht erfüllt werden können (Freistellungsanspruch, § 34 Abs. 1 AtG). Die staatliche Freistellungsverpflichtung beträgt maximal 2,5 Mrd. €.

### 3. Rechtsschutz

In Bezug auf den Rechtsschutz enthält das PÜ ferner Regelungen zum Gerichtsstand [a)], zum anwendbaren Recht [b)] und zur Streitbeilegung auf internationaler Ebene [c)].

#### a) Gerichtsstand

Für Klagen gemäß dem PÜ sind nur die Gerichte derjenigen Vertragspartei zuständig, in deren Hoheitsgebiet das nukleare Ereignis eingetreten ist [Art. 13 (a) PÜ]. Nukleares Ereignis ist jedes einen Schaden verursachende Geschehnis oder jede Reihe solcher aufeinander folgender Geschehnisse desselben Ursprungs, sofern sie von radioaktiven Eigenschaften und Stoffen innerhalb einer Kernanlage ausgehenden ionisierenden Strahlenlungen herrührt [Art. 1 (a) (i) PÜ].

Ausschließlicher Gerichtsstand ist damit der Ort, an dem die Ursache für den Schaden gesetzt wurde (Handlungsort).<sup>42</sup>

Das entspricht in Deutschland dem ausschließlichen Gerichtsstand der Umwelteinwirkung für Klagen nach dem Umwelthaftungsgesetz. Auch hier ist das Gericht ausschließlich zuständig, in dessen Bezirk die Umwelt-

<sup>42</sup> Vgl. zum Handlungsort *Hüßtege*, in: Thomas/Putzo, ZPO, 32. Aufl. 2011, § 32, Rn. 7.

einwirkung von der Anlage ausgegangen ist (§ 32 a ZPO). Damit soll eine einheitliche Beweisaufnahme und Entscheidung bei einer Mehrzahl von Geschädigten ermöglicht werden.

Die Regelung widerspricht aber den allgemeinen unionsrechtlichen Regelungen für den Gerichtsstand der unerlaubten Handlung bei grenzüberschreitenden Schäden. Danach gilt für Klagen aus unerlaubter Handlung als besonderer Gerichtsstand der Ort, an dem das schädigende Ereignis eingetreten ist oder einzutreten droht [Art. 5 Nr. 3 Verordnung (EG) Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen – Brüssel-II-Verordnung,<sup>43</sup> § 32 ZPO]. Das kann sowohl der Ort sein, an dem der Schaden entstanden ist (Erfolgsort) als auch der Ort des ursächlichen Geschehens (Handlungsort).<sup>44</sup> Auch diese Verordnung lässt indes Übereinkommen unberührt, denen die Mitgliedstaaten angehören und die für besondere Rechtsgebiete die gerichtliche Zuständigkeit regeln (Art. 71 Abs. 1 Brüssel-II-Verordnung (EG) Nr. 44/2001). Dazu gehören auch das PÜ und das BZÜ.<sup>45</sup> Nach der Rechtsprechung des *EuGH* dürfen diese Übereinkommen aber nicht die Grundsätze beeinträchtigen, auf denen die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen in der Union beruht.<sup>46</sup>

Die Regelung des ausschließlichen Gerichtsstands durch das PÜ dient damit primär der Verfahrenseffizienz, entspricht aber nicht den allgemein geltenden Regelungen des Opferschutzes. Sie verwehrt dem Geschädigten die Geltendmachung seiner Rechte in seiner Nähe und vor einem Gericht, in dem er sein Vorbringen in seiner Sprache und in der ihm geläufigen Rechtsordnung vorbringen kann. Sie verweist ihn unter Umständen auf ein weit entfernt liegendes Gericht und ein Verfahren in fremder Sprache, für das er sich Anwälte nehmen muss, die er nicht kennt und deren Vertrauenswürdigkeit er nicht einschätzen kann.

---

<sup>43</sup> Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates v. 22.12.2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. EG Nr. L12 v. 16.01.2001, S. 1 ff., zuletzt geändert durch Kommissionsverordnung (EU) Nr. 156/2012 v. 22.02.2012, ABl. EU Nr. L 50 v. 23.02.2012, S. 3.

<sup>44</sup> So *Hübstege*, in: Thomas/Putzo, ZPO, 32. Aufl. 2011, Art. 5 EUGVVO, Rn. 19a und § 32 ZPO, Rn. 7, jeweils m.w.N.

<sup>45</sup> *Gottwald*, in: Münchener Kommentar zur ZPO, 2. Aufl. 2008, Art. 71 EuGVVO, Rn. 2.

<sup>46</sup> *EuGH*, Urt. v. 04.05.2010, Rs. C-533/08, Rn. 49 (TNT / Axa), NJW 2010, 1736, 1738.

Mit dem PÜ 2004 wird daran nichts geändert. Die Rechtsschutzmöglichkeiten ausländischer Geschädigter können aber dadurch erheblich verbessert werden, dass der Vertragsstaat der Geschädigten die Möglichkeit erhält, für die Geschädigten, die damit einverstanden sind, Klage zu erheben [Staatenklagerecht, Art. 13 (g) (i) PÜ 2004]. Damit kann jeder Vertragsstaat Schadensersatzforderungen auf seinem Gebiet bündeln und die Geschädigten bei der Durchsetzung ihrer Forderungen vor Gerichten eines anderen Vertragsstaates unmittelbar juristisch unterstützen.

**b) Anwendbares Recht, insbesondere zur Beweislast**

Soweit das PÜ keine Regelungen trifft, richten sich Art, Form und Umfang des Schadensersatzes sowie dessen gerechte Verteilung nach dem innerstaatlichen Recht des Staates, dessen Gerichte zuständig sind [Art. 11 i.V.m. Art. 14 (b) PÜ].

Sowohl das PÜ als auch das innerstaatliche Recht sind ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit, den Wohnsitz oder den Aufenthalt anzuwenden [Diskriminierungsverbot, Art. 14 (a) und (c) PÜ].

**c) Streitbeilegung**

Streitigkeiten über die Auslegung des PÜ sind zunächst von einem Direktionsausschuss zu prüfen. Falls eine gütliche Einigung nicht zustande kommt, sind sie dem Europäischen Kernenergiegericht vorzulegen [Art. 17 PÜ]. Die Errichtung dieses Gerichts ist im Übereinkommen vom 20.12.1957 zur Einrichtung einer Sicherheitskontrolle auf dem Gebiet der Kernenergie<sup>47</sup> geregelt; der Rat der OECD hat dafür am 11.12.1962 eine Verfahrensordnung erlassen.<sup>48</sup> Soweit ersichtlich ist dieses Gericht bisher aber noch nie tätig geworden.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Vgl. das Gesetz zu dem Übereinkommen v. 20.12.1957 über die Errichtung einer Sicherheitskontrolle auf dem Gebiet der Kernenergie, BGBl. 1959, II Nr. 23, S. 585 f.

<sup>48</sup> BGBl. 1965, II, S. 1334 ff.

<sup>49</sup> Vgl. *Schärf*, Europäisches Atomrecht, 2. Aufl. 2012, S. 128.

### III. Wiener Übereinkommen

Das *Wiener Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Nuklearschäden*<sup>50</sup> (Wiener Übereinkommen – WÜ) ist im Rahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) entwickelt und am 21.05.1963 verabschiedet worden. Es ist am 12.11.1977 in Kraft getreten.<sup>51</sup>

Zu den weltweit 38 Vertragsstaaten gehören unter anderem viele Staaten Osteuropas, darunter die deutschen Nachbarstaaten Tschechien und Polen, die EU-Mitgliedstaaten Ungarn, Slowakei, Bulgarien und Rumänien sowie Russland und die Ukraine. Außerhalb Europas sind vor allem die Kernenergiestaaten Argentinien, Brasilien und Mexiko sowie Armenien Vertragsstaaten des WÜ.

Das Wiener Übereinkommen ist mit dem *Protokoll vom 12. September 1997 zur Änderung des Wiener Übereinkommens über die zivilrechtliche Haftung für Nuklearschäden* (Wiener Ergänzungsprotokoll – WÜ 1997)<sup>52</sup> überarbeitet und inhaltlich an das PÜ und das BZÜ angenähert worden. Es ist am 04.10.2003 in Kraft getreten. Vertragsstaaten sind derzeit 10 Vertragsstaaten des bisherigen WÜ, darunter die EU-Staaten Polen, Rumänien und Lettland, nicht aber die EU-Staaten Tschechien und Ungarn sowie Russland und die Ukraine.<sup>53</sup>

Auch hier gehen wir von einer ordnungsgemäßen Umsetzung des bzw. der Übereinkommen aus. In den meisten Vertragsstaaten des Wiener Übereinkommens ist mittlerweile eine moderne Atomhaftungsgesetzgebung in Kraft.<sup>54</sup> In den europäischen Vertragsstaaten sind die Vorgaben des Wiener Übereinkommens in geltendes Recht umgesetzt.<sup>55</sup> Vereinzelt ist allerdings fraglich, ob die gesetzlich geregelten Haftungs-

<sup>50</sup> <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1996/infcirc500.pdf>, deutsche Übersetzung im BGBl II 2001, S. 207 ff.

<sup>51</sup> Vgl. den Vertragsstatus unter [http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/liability\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/liability_status.pdf).

<sup>52</sup> <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1998/infcirc566.pdf>.

<sup>53</sup> Siehe den Vertragsstatus unter [http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/protamend\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/protamend_status.pdf) (Stand: 29.05.2012); ein insgesamt enttäuschtes Fazit zum Stand der Beitritte zieht *Schwartz*, in Pelzer (o. Fn. 1), S. 50 f.

<sup>54</sup> <http://www.oecd-nea.org/law/legislation/nea4268-eastern.pdf>, abgerufen am 13.02.2013.

<sup>55</sup> Vgl. die Länderprofile der OECD-Staaten unter <http://www.oecd-nea.org/law/legislation/>.



summen noch den Anforderungen des WÜ entsprechen, soweit diese an die Entwicklung des Goldpreises gebunden sind.<sup>56</sup>

## 1. Haftung

Das Wiener Übereinkommen beruht auf denselben Grundsätzen wie das Pariser Übereinkommen und ähnelt ihm auch in der Struktur.

Schutzgüter sind auch hier Leben und Gesundheit von Menschen sowie Sachgüter [Art. II (1) i. V. m. Art. I (1) (k) WÜ]. Wie das PÜ 2004 sieht das WÜ 1997 eine Erweiterung der Haftung für die Wiederherstellung von Umweltschäden vor [Art. I (1) (k) BÜ 97].

Auch hier handelt es sich um eine Gefährdungshaftung, bei der der Geschädigte die Beweislast trägt [Art. II (1), Art. IV (1) BÜ]. Wie beim PÜ ist die Haftung ausgeschlossen für Handlungen im Rahmen eines bewaffneten Konflikts, von Feindseligkeiten, eines Bürgerkrieges oder eines Aufstandes [Art. IV (3) (a) WÜ] und bei schweren Naturkatastrophen außergewöhnlicher Art [Art. IV (3) (b) WÜ], wobei der Haftungsausschluss bei Naturkatastrophen in Art. IV (3) WÜ 1997 nicht mehr enthalten ist.

Wie beim PÜ ist eine Person außer dem Inhaber einer Kernanlage für einen nuklearen Schaden nicht haftbar [Haftungskanalisation, Art. II (5) WÜ].

Nach dem WÜ kann die Haftung des Inhabers einer Kernanlage auf einen Betrag von nicht weniger als 5 Mio. US-\$ nach Maßgabe des Goldpreises von 1963 für jedes einzelne nukleare Ereignis beschränkt werden [Art. V WÜ]. Auch für das WÜ wird angenommen, dass es die Haftung nach anderen rechtlichen Grundlagen ausschließt,<sup>57</sup> obwohl das WÜ eine Art. 6 (c) (ii) PÜ entsprechende Ausschlussregelung nicht enthält.

<sup>56</sup> Defizite des tschechischen Rechts rügt *Handrlíca*, Aktuelle Entwicklungen des Atomhaftungsrechts in der Tschechischen Republik und in der Slowakischen Republik, in: Pelzer, Europäisches Atomhaftungsrecht im Umbruch, 2010, S. 123, 129. Vgl. das Tschechische Atomgesetz in einer englischen Fassung zum Rechtsstand 2002 unter <http://www.sujb.cz/en/legal-framework/acts/> mit Link zur aktuellen Fassung (auf Tschechisch).

<sup>57</sup> So jedenfalls *Hinteregger*, in: FS für Koziol (oben Fn. 30), S. 667, 671.

Im Geltungsbereich des WÜ 1997 wird die Mindesthaftungsgrenze auf 300 Mio. SZR oder 150 Mio. SZR in Verbindung mit einer zusätzlichen staatlichen Haftung bis zu mindestens 300 Mio. SZR erhöht [Art. V (1) WÜ 1997]. Für einen Übergangszeitraum von max. 15 Jahren seit Inkrafttreten des Ergänzungsprotokolls 1997 ist der Betrag auf 100 Mio. SZR beschränkt.

Auch hier wird der Spielraum durch die Vertragsstaaten ausgenutzt (vgl. die Übersicht im Anhang). In den Ländern, in denen Kernkraftwerke betrieben werden, ist die Haftungshöchstgrenze derzeit in Bulgarien (ca. 49 Mio. €) am niedrigsten, gefolgt von der Slowakei (75 Mio. €) und Ungarn (ca. 115 Mio. €). Häufig ist eine Haftungsbegrenzung bei ca. 170 Mio. € (Ukraine, Rumänien und Polen). In Russland ist die Haftung nicht begrenzt.

Die Regelungen des WÜ zur Verjährung entsprechen ebenfalls denen des PÜ [Art. VI (1) und (3) WÜ], diejenigen des WÜ 1997 denjenigen des PÜ 2004 [Art. VI (1) und (3) WÜ 1997].

## **2. Deckungsvorsorge**

Wie nach dem PÜ ist der Inhaber einer Kernanlage auch nach dem WÜ gehalten, zur Deckung seiner Haftung eine finanzielle Sicherheit aufrechtzuerhalten. Soweit die Sicherheit des Inhabers der Kernanlage dafür nicht ausreicht, stellt der Anlagenstaat die notwendigen öffentlichen Mittel bis zur festgesetzten Mindesthaftungssumme fest [Art. VII (1) WÜ].

Durch das WÜ 1997 wird die Regelung dahingehend ergänzt, dass die finanzielle Sicherheit des haftenden Inhabers der Kernanlage bei unbegrenzter Haftung mindestens 300 Mio. SZR betragen muss; bis zu dieser Höhe soll der Anlagenstaat die Deckung sicherstellen, soweit die finanzielle Haftung nicht ausreicht [Art. VII (1) (a) WÜ 1997].

Die aus einer finanziellen Sicherheit nach dem WÜ herrührenden Mittel sind ausschließlich für Schadensersatzleistungen aufgrund des WÜ zu verwenden [Art. VII (3) WÜ].

Soweit ersichtlich werden die Anforderungen des WÜ und des WÜ 1997 an die Deckungsvorsorge zumindest von den Vertragsstaaten, die Kernkraftwerke be-

treiben, weitgehend erfüllt. Wichtigste Ausnahme ist Russland: Es sieht zwar eine unbegrenzte Haftung vor, hat aber offenbar keine Regelungen zur Deckungsvorsorge getroffen (vgl. die Übersicht in der Anlage).

### **3. Rechtsschutz**

Auch nach dem WÜ sind ausschließlich die Gerichte der Vertragspartei, in deren Hoheitsgebiet das nukleare Ereignis eingetreten ist, zuständig [Art. XI WÜ]. Urteile werden von allen Vertragsparteien anerkannt [Art. XII WÜ]. Es gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Aufenthaltsort [Art. XIII WÜ]. Regelungen zur Streitbeilegung enthält das WÜ nicht. Erst das WÜ 1997 sieht eine Streitbeilegung vor dem Internationalen Gerichtshof vor [Art. XXII A (2) WÜ 1997].

## **IV. Besonderheiten der grenzüberschreitenden Haftung**

Die bestehenden Übereinkommen tragen zwar zur Harmonisierung der Haftungsregelungen verschiedener europäischer Staaten bei. Dennoch sind in jedem Einzelfall einer grenzüberschreitenden Haftung Besonderheiten zu beachten.

Diese Besonderheiten unterscheiden sich primär danach, ob es sich um eine grenzüberschreitende Haftung innerhalb von Vertragsstaaten eines Übereinkommens handelt (dazu 1.), ob es sich um eine grenzüberschreitende Haftung zwischen PÜ- und WÜ-Staaten handelt, die im Gemeinsamen Protokoll von 1988 geregelt ist (2.), oder um eine Haftung gegenüber Staaten, die weder dem eigenen Abkommen noch dem Gemeinsamen Protokoll angehören (3.).

### **1. Grenzüberschreitende Haftung der Vertragsstaaten eines Übereinkommens**

Bei einem grenzüberschreitenden Schadensfall zwischen zwei benachbarten Staaten eines Übereinkommens führen vor allem die unterschiedlichen Haftungsbegrenzungen der Vertragsstaaten zu einem jeweils unterschiedlichen Haftungsumfang. Hier wird nach Maßgabe des jeweiligen innerstaatlichen Rechts in der Regel der Grundsatz der Gegenseitigkeit (Reziprozität) gelten, wonach sich Angehörige eines anderen Staates nur insoweit auf ihnen günstige Regelungen des fremden Staates berufen dürfen, als der andere Staat den Bürgern des Nachbarstaates die gleichen Rechte gewährt.

Im Verhältnis zwischen den PÜ-Staaten Deutschland und Frankreich beispielsweise haften der Inhaber einer Kernanlage in Frankreich und der französische Staat sowohl gegenüber französischen als auch gegenüber deutschen Geschädigten nur in Höhe der Haftungsbegrenzung von insgesamt 91,5 Mio. €. Dagegen haftet der Inhaber einer Kernanlage in Deutschland gegenüber einem deutschen Geschädigten unbegrenzt. Gegenüber einem französischen Geschädigten ist seine Haftung aber nach Maßgabe der französischen Haftungsbegrenzung von 91,5 Mio. € begrenzt (§ 31 Abs. 2 AtG).

Der Grundsatz der Gegenseitigkeit führt aus Sicht der jeweils Geschädigten dazu, dass sie sich bei grenzüberschreitenden Schadensfällen nur auf das für sie jeweils ungünstigere Recht stützen können.

## 2. Grenzüberschreitende Haftung nach dem Gemeinsamen Protokoll

Um Haftungslücken zwischen den beiden großen Haftungsregimen des PÜ und des WÜ zu überbrücken, wurde am 21.09.1988 das *Gemeinsame Protokoll zur Anwendung des Wiener und des Pariser Atomhaftungsübereinkommens* (Gemeinsames Protokoll – GP)<sup>58</sup> abgeschlossen. Es ist am 27.04.1992 in Kraft getreten.<sup>59</sup>

Nach dessen Regelungen haftet der Inhaber einer Kernanlage nicht mehr nur im Wirkungsbereich des Übereinkommens seines Sitzstaates, sondern auch in den Staaten des anderen großen Übereinkommens, soweit beide Staaten auch Vertragsstaaten des Gemeinsamen Protokolls sind. Es gilt dann ausschließlich das Übereinkommen, das für den Staat verbindlich ist, in dessen Hoheitsgebiet die Anlage gelegen ist [Art. III (2) GP].

Zu den 27 Vertragsstaaten gehören 10 Vertragsstaaten des PÜ (darunter Deutschland und Niederlande, nicht Frankreich, Belgien, Spanien und Vereinigtes Königreich) und 11 europäische Vertragsstaaten des WÜ (darunter Tschechi-

---

<sup>58</sup> Veröffentlicht unter <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc402.pdf>, in deutscher Übersetzung im BGBI II 2001, S. 203 ff.

<sup>59</sup> Vgl. zum Vertragsstatus [http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointprot\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointprot_status.pdf) (Stand: 29.08.12).

en, Polen, Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Ukraine und Ungarn, nicht Russland).<sup>60</sup>

Damit könnten Geschädigte in Deutschland Schäden aus einem nuklearen Ereignis in einem bulgarischen Kernkraftwerk nach Maßgabe des WÜ vor bulgarischen Gerichten bis zu einer Haftungsgrenze von insgesamt ca. 49 Mio. € geltend machen, im Falle eines nuklearen Ereignisses in einem slowakischen Kernkraftwerk vor slowakischen Gerichten bis zur Haftungsgrenze von insgesamt 75 Mio. € und im Falle eines nuklearen Ereignisses in Tschechien vor tschechischen Gerichten bis zur Haftungshöchstgrenze von insgesamt ca. 306 Mio. €.

### 3. Grenzüberschreitende Haftung gegenüber Nicht-GP-Staaten

In allen Fällen grenzüberschreitender Haftung, in denen weder beide Staaten Vertragsstaaten des PÜ, des WÜ oder des GP sind, gelten weder die Regelungen des PÜ noch diejenigen des WÜ.

Hierzu gehören beispielsweise alle Schäden in Österreich, Irland, Luxemburg oder Liechtenstein, die keines der Übereinkommen ratifiziert haben. Dazu gehören ferner alle Schäden durch nukleare Ereignisse in russischen Kernkraftwerken in den Vertragsstaaten des PÜ, da Russland kein Vertragsstaat des GP ist. Ferner gehören hierzu Schäden durch nukleare Ereignisse in Kernkraftwerken in Großbritannien, Belgien, Frankreich, Spanien oder der Schweiz in osteuropäischen Staaten, da die vorgenannten PÜ-Staaten keine Vertragsstaaten des GP sind.

In all diesen Fällen richten sich die Haftung und die verfügbaren finanziellen Sicherheiten, soweit keine bilateralen Abkommen bestehen und keine allgemeinen Regeln des Völkerrechts greifen, nach den innerstaatlichen Regelungen der beiden betroffenen Staaten.

Für die grenzüberschreitende Schadensregulierung zwischen EU-Staaten gelten indes einheitliche Anforderungen des primären und des sekundären Unionsrechts.

---

<sup>60</sup> Vgl. zum Vertragsstatus [http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointprot\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointprot_status.pdf) (Stand: 29.08.12).

Zu unterscheiden ist zwischen den EU-weit weitgehend harmonisierten Anforderungen an den Gerichtsstand [a)], den Anforderungen an das jeweils anzuwendende Recht [b)] und allgemeinen Anforderungen des Unionsrechts, insbesondere des Diskriminierungsverbotes [c)]. Unter Berücksichtigung dieser Regelungen haben sich namentlich Österreich und Irland bewusst entschieden, keinem der beiden Nuklearübereinkommen beizutreten [d)].

#### a) **Gerichtsstand**

Der Gerichtsstand richtet sich nach der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung von Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.<sup>61</sup> Sie beruht auf völkerrechtlichen Übereinkommen,<sup>62</sup> so dass ihre Grundprinzipien nach Maßgabe dieser Übereinkommen nicht nur für die EU-Mitgliedsstaaten, sondern auch für (etwaige) sonstige Vertragsstaaten dieser Übereinkommen gelten.

Die Verordnung (EG) Nr. 44/2001 begründet nicht nur einen Wahlgerichtsstand für Klagen aus unerlaubter Handlung [Art. 5 Nr. 3 der Verordnung, dazu bereits oben II.3.a)], sondern regelt auch die Anerkennung und Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen eines Mitgliedsstaates im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaates (Art. 32 ff. der Verordnung). Danach werden die in einem Mitgliedsstaat ergangenen Entscheidungen in den anderen Mitgliedsstaaten anerkannt, ohne dass es hierfür eines besonderen Verfahrens bedarf (Art. 33 Abs. 1 der Verordnung). Die Vollstreckung eines Urteils in einem anderen Mitgliedsstaat setzt dagegen eine Vollstreckbarerklärung auf Antrag des Berechtigten voraus (Art. 38 ff. der Verordnung).

Im Verfahren zur Vollstreckbarerklärung werden zunächst lediglich Förmlichkeiten geprüft (Art. 41 der Verordnung). In einem gegen die Vollstreckbarerklärung gerichteten Rechtsbehelfsverfahren kann aber geprüft werden, ob die Vollstreckbarerklärung aufzuheben ist, weil die ihr zu-

---

<sup>61</sup> Dazu ausführlich *Handrlica*, The Brussels I Regulation and Liability for Nuclear Damage, Nuclear Law Bulletin 86 (2010), S. 29 ff., <http://www.oecd-nea.org/law/nlb/NLB-86-E.pdf#page=30>.

<sup>62</sup> Vgl. Erwägungsgrund 5 in der Verordnung.

grundliegende Entscheidung nicht anerkannt wird (Art. 45 i. V. m. Art. 34 der Verordnung). Eine Entscheidung wird unter anderem dann nicht anerkannt, wenn die Anerkennung der öffentlichen Ordnung (*ordre public*) des Mitgliedsstaates, in dem sie geltend gemacht wird, offensichtlich widersprechen würde (Art. 34 Nr. 1 der Verordnung) oder wenn sie mit einer bereits ergangenen Entscheidung zwischen denselben Parteien unvereinbar ist (Art. 34 Nr. 3 und 4 der Verordnung).

Nach diesen Grundsätzen könnte im Falle eines nuklearen Ereignisses in einem EU-Mitgliedstaat ein Geschädigter in Österreich den Schädiger vor einem österreichischen Gericht nach Maßgabe des österreichischen Atomhaftungsrechts in Anspruch nehmen. Eine dort rechtskräftig gewordene Verurteilung zur Erfüllung von Ersatzansprüchen könnte der Berechtigte in jedem EU-Mitgliedsstaat, in dem er in Vermögen des Schuldners vollstrecken will, für vollstreckbar erklären lassen. Die Vollstreckbarerklärung könnte nur aufgehoben werden, wenn das österreichische Haftungsrecht der öffentlichen Ordnung des Mitgliedsstaates, in dem vollstreckt werden soll, offensichtlich widersprechen würde.

Rechtsunsicherheit besteht insoweit, ob der Vollstreckbarerklärung eines solchen Urteils in einem PÜ- oder WÜ-Staat entgegen gehalten werden könnte, dass sie den Grundsätzen des PÜ oder des WÜ, insbesondere den Grundsätzen der Haftungskanalisation und der Haftungsbegrenzung sowie dem ausschließlichen Gerichtsstand, widerspricht. Aus unserer Sicht sprechen die besseren Argumente für die Vollstreckbarkeit eines solchen Urteils in anderen Mitgliedsstaaten, solange das Atomhaftungsrecht des Staates, in dem das Urteil ergangen ist, allgemeinen Haftungsgrundsätzen entspricht.<sup>63</sup>

## b) Anwendbares Recht

Unabhängig von der Frage des Gerichtsstandes muss bestimmt werden, welches Recht anwendbar ist. Diese Frage ist für außervertragliche Schuldverhältnisse EU-weit durch die Verordnung (EG) Nr. 864/2007 über

---

<sup>63</sup> Im Ergebnis ebenso und ausführlich dazu *Handrlica*, Nuclear Law Bulletin 86 (2010), a.a.O. (Fn. 61), S. 29 ff.

das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht – „Rom II“<sup>64</sup> geregelt.

Danach ist grundsätzlich das Recht des Staates anzuwenden, in dem der Schaden eintritt, unabhängig davon, in welchem Staat das schadensbegründende Ereignis eingetreten ist [so Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 864/2007]. Nach den Erwägungsgründen der Verordnung entspricht diese Regelung einem gerechten Ausgleich zwischen den Interessen des Schädigers und des Geschädigten und der modernen Konzeption der zivilrechtlichen Haftung und der Entwicklung der Gefährdungshaftung.<sup>65</sup>

Dieser Grundsatz ist explizit auch für die Haftung aus einer Umweltschädigung anzuwenden. Dafür wird dem Geschädigten darüber hinaus ein Wahlrecht eingeräumt, seinen Anspruch auf das Recht des Staates zu stützen, in dem das schadensbegründende Ereignis eingetreten ist (Art. 7 Rom-II-Verordnung (EG) Nr. 864/2007). Das wird damit begründet, dass das Ziel des EU-Vertrages, wonach ein hohes Schutzniveau erreicht werden sollte, und das Vorsorge-, Vorbeugungs- und Verursacherprinzip in vollem Umfang die Anwendung des Grundsatzes der Begünstigung des Geschädigten rechtfertigen.<sup>66</sup>

Für außervertragliche Schuldverhältnisse, die sich aus Schäden durch Kernenergie ergeben, ist die Rom-II-Verordnung allerdings nicht anwendbar.<sup>67</sup>

Mangels unionsrechtlicher Harmonisierung richtet sich die Frage nach dem anzuwendenden Haftungsrecht deshalb nach dem jeweiligen innerstaatlichen internationalen Privatrecht.

Für Deutschland bestimmt Art. 40 EGBGB, dass Ansprüche aus unerlaubter Handlung grundsätzlich dem Recht des Staates unterliegen, in dem der

---

<sup>64</sup> Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.07.2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“), ABl. EU Nr. L199, S. 40 ff.

<sup>65</sup> Erwägungsgrund 16 der Rom-II-Verordnung (EG) Nr. 864/2007.

<sup>66</sup> Erwägungsgrund 25 der Rom-II-Verordnung (EG) Nr. 864/2007.

<sup>67</sup> Art. 1 Abs. 2 Buchstabe f) der Rom-II-Verordnung (EG) Nr. 864/2007.



Ersatzpflichtige gehandelt hat. Der Verletzte kann aber verlangen, dass anstelle dieses Rechts das Recht des Staates angewandt wird, in dem der Erfolg eingetreten ist (Art. 40 Abs. 1 Satz 1 und 2 EG BGB). Im Falle eines Schadens in Deutschland durch ein nukleares Ereignis in einem WÜ-Staat, für den das GP nicht gilt (z. B. Russland) könnte ein deutscher Geschädigter also wählen, ob für seinen Schadensersatzanspruch deutsches oder russisches Atomhaftungsrecht gelten soll.

**c) Primäres Unionsrecht, Diskriminierungsverbot**

Unabhängig von sekundärrechtlichen Regelungen verbietet Art. 18 AEUV (früher Art. 12 EGV) jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Auf dieser Grundlage kann auch ein Geschädigter in einem Mitgliedstaat, der nicht Vertragsstaat des PÜ oder des WÜ ist, die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen des jeweils anderen EU-Mitgliedsstaates verlangen. Damit können die Vorschriften des PÜ und des WÜ, insbesondere diejenigen über die Gefährdungshaftung und die Deckungsvorsorge, mittelbar über primäres Unionsrecht eine Gleichstellung mit den Bürgern der PÜ- bzw. WÜ-Staaten bewirken.

**d) Österreich und Irland**

Österreich, das sich langem bewusst gegen eine Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung ausgesprochen hat, hat im Rahmen einer Neufassung des Atomhaftungsgesetzes 1999 festgestellt, dass ein Beitritt Österreichs zu einer der internationalen Haftungskonventionen nicht im österreichischem Interesse liegt, weil das durch zahlreiche Haftungsbeschränkungen und -privilegien geprägte nukleare Haftungsrecht im Vergleich zu dem von anderen Gefährdungshaftungsgesetzen vorgegebenen Standard unbefriedigend ist.<sup>68</sup>

Vor allem ist Österreich von der Kanalisierung der Haftung abgerückt und hat die inländische Gerichtsbarkeit für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen im Inland statuiert. Das ist damit begründet wor-

---

<sup>68</sup> Begründung der Regierungsvorlage für ein Bundesgesetz für die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch Radioaktivität (Atomhaftungsgesetz 1999 – AtomHG 1999), Nr. 1357 der Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrates XX.GP, S. 9 f., im Internet unter [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/I/I\\_01357/fname\\_140246.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/I/I_01357/fname_140246.pdf).

den, dass die derzeit international zur Verfügung stehenden Entschädigungssummen nicht annähernd ausreichen, um bei größeren Nuklearunfällen ausreichende Entschädigungen zu bieten. Zwar sei die Durchsetzung österreichischer Urteile nicht gesichert. Solche Vollstreckungsschwierigkeiten könnten aber nicht dafür herangezogen werden, den materiellen Anspruch des Geschädigten zu negieren. Außerdem könnten die letztendlich auf die Beseitigung bestimmter Haftungsprivilegien eines Industriezweigs aus österreichischer Sicht nicht als Verstoß gegen den *ordre public* betrachtet werden.<sup>69</sup>

Aus ähnlichen Gründen ist Irland bisher keinem Übereinkommen beigetreten. Es ist der Auffassung, dass das Haftungssystem des PÜ und des BZÜ insbesondere wegen der unzureichenden Entschädigungssummen und der restriktiven Verjährungsfristen mehr den Interessen der Nuklearindustrie als den Interessen der Geschädigten dient und dass das Interesse der Bürger durch das nationale Haftungsrecht und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und Vollstreckung von Gerichtsurteilen besser geschützt werden.<sup>70</sup>

## V. Bewertung und Handlungsbedarf

Der vorangegangene kritische Überblick über die geltenden Atomhaftungsregelungen in Europa zeigt, dass diese mindestens in gleicher Weise dem Ziel der Förderung der Kernenergie durch Haftungsbegrenzung dienen wie dem Opferschutz. Für Deutschland, das den Ausstieg aus der Kernenergienutzung zur Stromerzeugung beschlossen hat, das aber gleichwohl den Risiken von Kernanlagen in anderen Staaten ausgesetzt ist und dessen Energieerzeugungsanlagen darüber hinaus im Elektrizitätsbinnenmarkt der EU im Wettbewerb mit der Kernenergieerzeugung in anderen EU-Staaten steht, gibt es keinen Grund mehr für eine Fortsetzung der Beteiligung an einer Privilegierung der Stromerzeugung durch Kernenergie durch Regelungen zur Atomhaftung. Alleiniger Maßstab sollte deshalb sein, ob und inwieweit die Regelungen den Schutz der Geschädigten verbessern.

---

<sup>69</sup> Regierungsvorlage, a.a.O., S. 10 ff.

<sup>70</sup> So die Schlussfolgerungen von O´Higgins und Mc Grath, *Third Party Liability in the Field of Nuclear Law, An Irish Perspective*, Nuclear Law Bulletin 70 (2002), S. 7 ff., 21, [http://www.oecd-nea.org/law/nlb/nlb-70/007\\_021.pdf](http://www.oecd-nea.org/law/nlb/nlb-70/007_021.pdf).

Dazu bewerten wir zunächst die Regelungen zur Haftung (1.), zur Deckungsvorsorge (2.) und zum Rechtsschutz (3.). Anschließend bewerten wir Rolle der EU (4.) und die Handlungsoptionen Deutschlands (4.).

## 1. Haftung

### a) Kein Ausschluss der verschuldensabhängigen Haftung

In Bezug auf die Haftungsregelungen sollte zunächst darauf hingewirkt werden, dass die Haftung der Inhaber von Kernanlagen für Verschulden (Vorsatz und Fahrlässigkeit) nicht begrenzt wird.

Das dürfte in den meisten Staaten den allgemeinen Grundsätzen des Haftungsrechts entsprechen. Dass die allgemein übliche Haftung jedes Marktteilnehmers für eine einzelne Unternehmensgruppe so begrenzt wird, dass sie hochriskante Anlagen betreiben darf, die die Existenz einer Vielzahl anderer Unternehmen beeinträchtigen können, ohne dabei zugleich um ihre eigene wirtschaftliche Existenz fürchten zu müssen, lässt sich nur mit einem öffentlichen Interesse an der Förderung dieser Tätigkeit begründen. Entfällt dieser Förderungszweck, weil das öffentliche Interesse nun auf einen Ausstieg aus der Kernenergienutzung gerichtet ist, entfällt auch die Rechtfertigung für die Privilegierung.

Die haftungsrechtliche Privilegierung der Nuklearwirtschaft muss daher auch im Lichte der Grundrechte und der Regelungen des EU-Binnenmarktes bewertet werden.

Aus Sicht der Grundrechte ist vor allem das Gleichbehandlungsgebot bzw. das Diskriminierungsverbot zu beachten, das sowohl durch nationale Grundrechte, durch die Grundrechtecharta der EU, durch Diskriminierungsverbote der EU-Verträge als auch durch die Europäische und die Internationale Menschenrechtskonvention gewährleistet sind.

Im Hinblick auf den Binnenmarkt der EU müssen Regelungen zur Begünstigung einzelner Wirtschaftszweige uneingeschränkt den Anforderungen des EU-Beihilferechts genügen. Die Vereinbarkeit des geltenden Atomhaftungssystems mit dem EU-Beihilferecht ist allerdings gerade wegen der unverkennbaren haftungsrechtlichen Privilegierungen der Nuklearwirt-

schaft zu Recht in Zweifel gezogen und verneint worden.<sup>71</sup> Auch in den USA hat die Bewertung der früheren Haftungsbegrenzung als Beihilfe zu einer grundsätzlichen Neuorientierung des Haftungsrechts geführt.<sup>72</sup>

Es wird zwar international kaum durchsetzbar sein, dass Staaten wie Deutschland, Österreich und Irland, die die Kernenergie nicht zur Stromerzeugung nutzen wollen, anderen Staaten eine Förderung der Kernenergienutzung verbieten. Es sollte aber vermittelbar sein, dass auch umgekehrt internationale Übereinkommen zur Atomhaftung nicht der Ort für eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Förderung der Kernenergie sind. Zumindest innerhalb der EU sollte stattdessen sichergestellt werden, dass alle Maßnahmen, die der Förderung eines Industriezweigs wie der Kernenergiebranche dienen, den allgemeinen beihilferechtlichen Regelungen unterliegen und nur nach Maßgabe des EU-Beihilferechts zulässig sind.

Politisch sollte sich Deutschland deshalb für die verbindliche Regelung einer unbegrenzten verschuldensabhängigen Haftung einsetzen. Ist das nicht durchsetzbar, sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass die Haftung nach anderen Regelungen, insbesondere den allgemeinen Haftungsregelungen, nicht mehr völkerrechtlich verbindlich ausgeschlossen wird.

## b) Gefährdungshaftung und Haftungsbegrenzung

Sinnvoll und notwendig ist gleichwohl eine Gefährdungshaftung. Sie entspricht allgemeinen Haftungsgrundsätzen, wonach für besonders risikobehaftete Tätigkeiten auch ohne Rücksicht auf Verschulden gehaftet werden muss.

<sup>71</sup> Vgl. zur Vereinbarkeit des Nuklearhaftungsrechts mit dem EU-Beihilferecht *Kerschner/Leidenmühler*, Haftungsbeschränkung bei Atomkraftwerken bzw. Staatliche AKW-Förderung (Energy Roadmap 2050) in der EU und mögliche Rechtsschritte wegen unzulässiger Beihilfe, Februar 2013, *Faure / Fiore*, An Economic Analysis of the Nuclear Liability Subsidy, *Pace International Law Review* 2009, S. 119, *Fiore*, The Nuclear Liability Limit in the OECD Conventions: An Implicit Subsidy, 2007. Zum Beihilfecharakter von staatlichen Maßnahmen, die die Lasten verringern, die ein Unternehmen sonst zu tragen hätte, *EuGH*, Urt. v. 20.11.2003, Rs. C-126/01, Rn. 28; Urt. v. 19.09.2000, Rs. C-156/98, Rn. 25, und Urt. v. 08.05.2003, Rs. C-328/99 und C-399/00, Rn. 35.

<sup>72</sup> Dazu *U.S. Nuclear Regulatory Commission*, The Price-Anderson Act -The Third Decade (NUREG-0957), (1983), G-12, sowie *Faure / Vanden Borre*, *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 33, S. 219 ff. (oben Fn. 16).

Grundsätzlich unbedenklich und mit allgemeinen Haftungsgrundsätzen vereinbar ist es auch, dass die Gefährdungshaftung der Höhe nach begrenzt wird.

Insoweit dürften die deutsche und die schweizerische Regelung, wonach der Inhaber einer Kernanlage auch ohne Rücksicht auf Verschulden unbegrenzt haftet, sowohl international sowie innerstaatlich im Vergleich zu anderen risikobehafteten Tätigkeiten atypisch sein. Angesichts der besonderen Risiken der Kernenergie ist diese Regelung indes ohne weiteres gerechtfertigt und erstrebenswert. Gleichwohl gehen wir davon aus, dass sie auf internationaler Ebene kaum durchsetzbar wäre.

Ungeachtet dessen sollte Deutschland auf eine deutliche Erhöhung der Grenzen der Haftungsgrenzen für die Gefährdungshaftung hinwirken. Dies nicht nur angesichts der Höhe der möglichen Schäden, die von den bisherigen Haftungsgrenzen unter Umständen nur zu einem sehr kleinen Bruchteil abgedeckt werden können. Auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit vieler Inhaber von Kernanlagen lässt eine deutliche Erhöhung der Grenzen der Gefährdungshaftung zu. Das zeigt insbesondere der Unfall der Deepwater Horizon.

Für derart große und leistungsfähige Inhaber von Kernanlagen wirkt die derzeitige Haftungsbegrenzung wie eine instantane Restschuldbefreiung für alle Schäden, die die Haftungsgrenzen überschreiten. Es dürfte kaum vermittelbar sein, wenn beispielsweise infolge eines nuklearen Ereignisses in einem französischen Kernkraftwerk viele Unternehmen ihre wirtschaftliche Existenz aufgeben müssten und nur einen Bruchteil ihres Schadens ersetzt verlangen könnten, während das global tätige staatliche Unternehmen Electricité de France (EdF) von allen Ersatzpflichten jenseits der Haftungsgrenze befreit würde und so sein wirtschaftliches Überleben sichern könnte.

Zwar mögen kleinere Inhaber von Kernanlagen und auch kleinere Kernenergiestaaten im Falle einer deutlichen Heraufsetzung der Haftungsgrenzen wirtschaftlich überfordert werden können. Die Frage der tatsächlichen Bereitstellung von Mitteln sollte aber im Rahmen der Deckungsvorsorge geregelt werden und nicht bereits zu einer Begrenzung der Haftung

führen. Der Grundsatz der Kongruenz von Haftung und Deckung, der sowohl dem Pariser als auch dem Wiener Übereinkommen zugrunde liegt, ist zwar insoweit richtig, als hohe Haftungsgrenzen nur symbolischen Charakter und keinen praktischen Nutzen haben, wenn die entsprechenden Haftungssummen im Schadensfall tatsächlich nicht bereitgestellt werden könnten. Dieser Gedanke rechtfertigt es aber nicht, auch die Haftung leistungsfähiger Unternehmen zu beschränken, weil möglicherweise weniger leistungsfähige Unternehmen die erforderliche Deckungsvorsorge nicht aufbringen könnten.

Der Grundsatz der Kongruenz von Haftungs- und Deckungsvorsorge sollte deshalb nicht als Argument für eine Begrenzung der Haftung herangezogen werden.

Deutschland sollte deshalb darauf hinwirken, dass die Mindesthaftungssumme der Gefährdungshaftung nicht nur, wie bisher im (noch nicht in Kraft getretenen) PÜ 2004 auf 700 Mio. € festgesetzt wird. Stattdessen sollte wie in Russland, der Schweiz und Deutschland die Haftung unbegrenzt sein. Sie sollte jedenfalls nicht niedriger sein als der Betrag, der im Rahmen einer solidarischen Haftung aller Inhaber von Kernanlagen in einem bestimmten Gebiet zu tragen imstande sind (vgl. dazu zur Deckungsvorsorge unten V.2.).

### c) **Kanalisation der Haftung**

Die bisher geltenden Regelungen zur Haftungskanalisation, die die Haftung von Herstellern und Zulieferern völlig ausschließen, führen zu einer nicht gerechtfertigten Privilegierung dieser Hersteller und Zulieferer gegenüber Herstellern und Zulieferern jeglicher anderer Produkte. Auch dafür ist eine Rechtfertigung sowohl im Lichte des Gleichbehandlungsgrundsatzes als auch des Beihilfeverbotes nicht erkennbar. Die Haftungskanalisation widerspricht auch der präventiven Funktion des Haftungsrechts, Herstellern durch Haftungsrisiken einen wirtschaftlichen Anreiz für aufwändige Qualitätssicherungsmaßnahmen zu bieten.

Aus Sicht des Opferschutzes ist es allein zweckmäßig und sinnvoll, die Haftung insoweit auf den Inhaber der Kernanlage zu konzentrieren, als

damit verhindert werden kann, dass sich der Inhaber der Kernanlage dadurch der Haftung entziehen könnte, dass er die Verantwortlichkeit allein auf den Hersteller eines Anlagenteils schiebt. Das ist aber im Rahmen der Gefährdungshaftung ohnehin ausgeschlossen. Abgesehen davon könnte, ähnlich wie im österreichischen Recht, eine nachrangige Inanspruchnahme Dritter ermöglicht werden.<sup>73</sup>

#### d) Weitere Aspekte

Weitere notwendige Reformen des Haftungsrechts sind im PÜ 2004 bereits vorgesehen, bisher aber nicht in Kraft getreten. Dazu gehören die Erweiterung der Haftung auf Umweltschäden [dazu oben II.1.a)], die Haftung auch in Fällen katastrophaler Naturereignisse wie in Fukushima [oben II.1.b)] sowie die Verlängerung der Verjährungsfrist [oben II.1.f)].

Im PÜ 2004 nicht vorgesehen, gleichfalls aber dringend erforderlich sind Beweiserleichterungen für Geschädigte. Solche Beweiserleichterungen sollten unmittelbar in die internationalen Haftungsregelungen aufgenommen werden. Zumindest sollte klargestellt werden, dass die von der innerstaatlichen Rechtsprechung entwickelten Beweiserleichterungen des allgemeinen Haftungsrechts Anwendung finden [vgl. dazu oben II.1.f)].

Darüber hinaus sollte durch internationale Regelungen sichergestellt werden, dass Geschädigte auf die finanziellen Sicherheiten unmittelbar zugreifen können. In Deutschland müsste dafür die bei Pflichtversicherungen übliche Direkthaftung des Versicherers auch für die Nuklearhaftpflichtversicherung gelten [§ 115 VVG, vgl. dazu oben II.2.b)]. Ferner müsste eine Direkthaftung der Muttergesellschaften der Anlageninhaber<sup>74</sup> sowohl als Muttergesellschaft des Inhabers der betroffenen Anlage als auch im Rahmen der Solidarvereinbarung geregelt werden.

## 2. Deckungsvorsorge

Gerade bei größeren Unfällen, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Anlageninhabers übersteigen, sind Schadensersatzansprüche wirtschaftlich nur

---

<sup>73</sup> Vgl. § 16 Abs. 2 Atomhaftungsgesetz 1999, im Internet unter [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at)

<sup>74</sup> So *Marburger*, in: Kloepfer (oben Fußnote 13), S. 125, 134.

so viel wert, wie der Anlageninhaber durch finanzielle Sicherheiten Deckungsvorsorge zur Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzansprüche getroffen hat.

Insoweit liegt der wesentliche Vorzug der internationalen Haftungsübereinkommen darin, dass nicht nur Anforderungen an die Haftung, sondern auch Anforderungen an die Deckungsvorsorge getroffen sind.

Zur Bewertung des Handlungsbedarfs ist auf die Höhe der Deckungsvorsorge [a], die Art der Deckungsvorsorge [b] und die Bedeutung der staatlichen Mittel [c] einzugehen.

#### a) **Höhe der Deckungsvorsorge**

Wie bereits im Zusammenhang mit den Haftungsgrenzen [oben V.1.b)] ausgeführt, sind auch die Mindestanforderungen an die Deckungsvorsorge nach beiden Übereinkommen viel zu gering.

Nach einer Studie der Versicherungsforen Leipzig im Auftrag des Bundesverbandes Erneuerbarer Energien müsste die finanzielle Sicherheit zur Absicherung des Risikos eines Reaktors 6.000 Mrd. € betragen.<sup>75</sup>

Anders als bei der Frage der Haftungsbegrenzung muss jedoch bei der Bestimmung von Mindestanforderungen an die Deckungsvorsorge auch im Hinblick auf den verfassungsrechtlich gebotenen Bestandsschutz berücksichtigt werden, inwieweit die erforderlichen Mittel zur Deckungsvorsorge von den Anlageninhabern mit vertretbarem Aufwand erbracht werden können.

Maßgeblich ist dafür zunächst, inwieweit Versicherungen verfügbar sind, die das Risiko abdecken. Das muss unter Berücksichtigung des aktuellen Versicherungsmarktes und dessen Potenzial zur Entwicklung weiterer Versicherungsprodukte mit versicherungswirtschaftlichen Experten ge-

---

<sup>75</sup> Versicherungsforen Leipzig, Berechnung einer risikoadäquaten Versicherungsprämie zur Deckung der Haftpflichtrisiken, die aus dem Betrieb von Kernkraftwerken resultieren, Leipzig, April 2011,

[http://www.versicherungsforen.net/fs/vfl/media/leistungen/studienundumfragen/versicherungsprmiefrkkw/KKW-Studie\\_Versicherungsforen\\_Leipzig.pdf](http://www.versicherungsforen.net/fs/vfl/media/leistungen/studienundumfragen/versicherungsprmiefrkkw/KKW-Studie_Versicherungsforen_Leipzig.pdf).



klärt werden. Nach einer Pressemeldung des Rückversicherers Munich Re vom 09.10.2012 können Versicherungen Nuklearrisiken wegen der potenziell sehr großen Auswirkungen zwar nur innerhalb gewisser Haftungsgrenzen tragen. Diese könnten allerdings deutlich höher sein als bisher.<sup>76</sup> In einer Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft werden als vom Geschäftsführer der Deutschen Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft genannte maximale Versicherungssummen 700 Mio. € und als von der Swiss Re genannte maximale Versicherungssummen für Naturkatastrophen ca. 10 Mrd. € wiedergegeben.<sup>77</sup> Als in jedem Fall realisierbare Untergrenze kann die in Belgien und den Niederlanden inzwischen offenbar verlangte Haftpflichtversicherung in Höhe von 1,2 Mrd. € angesehen werden.<sup>78</sup>

Für die Bestimmung der Mindestdeckungssummen kann und sollte darüber hinaus auch die Möglichkeit einer solidarischen Haftung von Anlageninhabern berücksichtigt werden. Für die Bestimmung der Größenordnung einer solidarischen Haftung kann davon ausgegangen werden, dass die bereits jetzt geleisteten Beiträge ohne weiteres realisierbar sind. Das sind in den USA ca. 85 Mio. € je Reaktor, in Deutschland 2,5 Mrd. € für 19 Reaktorblöcke von 2002 bis 2011 (ca. 132 Mio. € pro Reaktor) und für die verbleibenden 9 Reaktorblöcke seit 2011 (ca. 280 Mio. € pro Reaktor).

Würde im Rahmen einer solidarischen Haftung der Inhaber aller Kernanlagen der Vertragsstaaten des PÜ oder der EU-Mitgliedstaaten ähnlich wie in den USA ein Beitrag pro Reaktor verlangt, könnte die Deckungsvorsorge mit einer maßvollen Erhöhung des in Deutschland geltenden Solidarbeitrags pro Reaktor auf ca. 300 Mio. € für alle 119 Reaktoren in den PÜ-Staaten auf ca. 36 Mrd. € und für alle 132 Reaktoren in der EU auf ca. 40 Mrd. € festgelegt werden.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> [http://www.munichre.com/de/media\\_relations/company\\_news/2012/2012-10-09\\_company\\_news.aspx](http://www.munichre.com/de/media_relations/company_news/2012/2012-10-09_company_news.aspx).

<sup>77</sup> Meyer, Externe Kosten der Atomenergie und Reformvorschläge zum Atomhaftungsrecht (oben Fn. 14), S. 15 m.w.N.

<sup>78</sup> Vgl. oben II.2.b) mit Fn. 41.

<sup>79</sup> Vgl. zur Zahl der Reaktoren die Anlage und ihre Quelle unter <http://www.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/OperationalReactorsByCountry.aspx>.

Ergänzend kann, wie dies in den Übereinkommen bereits vorgesehen ist, die Leistungsfähigkeit der Staaten berücksichtigt werden. Zur Vermeidung staatlicher Beihilfen sollten staatliche Mittel aber allenfalls als Absicherung für etwaige Deckungslücken dienen (falls z.B. die staatliche Aufsicht die Bereitstellung der Deckungsvorsorge nicht hinreichend gesichert hat) oder Absicherungen gegen ein marktadäquates Entgelt anbieten, soweit der Versicherungsmarkt oder eine Solidarhaftung die Haftungsrisiken nicht abdecken können [dazu unten b)]. Sie sollten daher nicht an die Stelle der Deckungsvorsorge des Betreibers treten und die Deckungsvorsorge-summe nicht zusätzlich erhöhen.

#### b) Art der Sicherheiten

Die erforderlichen finanziellen Sicherheiten sollten wie in Deutschland und den USA durch eine Kombination von Haftpflichtversicherung, Einstandspflicht der Muttergesellschaften und solidarischer Haftung aller Kernanlageninhaber bereitgestellt werden. Staatliche Mittel sollten möglichst nur subsidiär bereitgestellt werden.

Eine Haftpflichtversicherung hat zunächst den Vorteil einer sehr guten Absicherung der Leistungsfähigkeit. Dies insbesondere dadurch, dass über die Mechanismen der Rückversicherung ein sehr breit gefächertes Haftungskapital zur Verfügung steht. Bei einer Solidarhaftung hängt die Leistungsfähigkeit dagegen stark von der Zahl und der Leistungsfähigkeit der Haftenden ab.

Eine Versicherung oder eine vergleichbare Art der entgeltlichen Absicherung (etwa durch eine entgeltliche staatliche Absicherung<sup>80</sup>) hat ferner den Vorteil, dass sie eine laufende Einpreisung des Risikos in das Produkt ermöglicht. Dagegen birgt eine solidarische Haftung, bei der die Verpflichteten erst im Falle eines Schadensereignisses Beiträge leisten müssen, die Gefahr der Verlagerung der Kosten eventueller Schäden allein auf künftige Generationen.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Eine Prämienzahlung für eine staatliche Deckungsvorsorge erwägt auch *Hinteregger*, in: FS Koziol (oben Fn. 30), S. 667, 678.

<sup>81</sup> So *Faure/ Vanden Borre* (oben Fn. 16), *William and Mary Environmental Law and Policy Review* 33 (2008), S. 219, 285.

Bei Versicherungen ist darauf zu achten, inwieweit der Versicherungsschutz alle ersatzpflichtigen Schäden abdeckt. Zu den üblichen Versicherungsbedingungen der Umwelthaftpflichtversicherungen gehört es beispielsweise, dass Ansprüche nicht versichert sind, die dadurch verursacht werden, dass bewusst gegen behördliche Regelungen verstoßen oder bewusst von vom Hersteller gegebene Gebrauchsanweisungen abgewichen wird.<sup>82</sup> Nach Angaben des Geschäftsführers der DKVG ist beispielsweise in der Haftpflichtversicherung für Kernkraftwerke die Haftung für Erdbeben ausgeschlossen.<sup>83</sup> Schwierigkeiten bereitet offenbar auch die Versicherung von Schäden über einen Zeitraum von 30 Jahren, zumal Schäden erst Jahrzehnte nach der Strahlenexposition auftreten können, sowie die Versicherung von Umweltschäden.<sup>84</sup>

Insoweit mag es sein, dass z.B. aus versicherungsmathematischen Gründen (z.B. weil ein Risiko nicht hinreichend sicher berechnet werden kann) ein lückenloser Versicherungsschutz nicht möglich ist.

Um solche Lücken zu schließen, aber auch zur Erhöhung der verfügbaren finanziellen Sicherheiten zu vertretbaren Kosten für die Inhaber der Kernanlagen ist es sinnvoll, die Haftpflichtversicherung auf (derzeit) versicherbare Schäden zu begrenzen und die Deckungsvorsorge für nicht versicherbare Schäden durch eine Haftung der Muttergesellschaften der Inhaber der Kernanlagen sowie durch eine solidarische Haftung aller Inhaber von Kernanlagen zu ergänzen.

Eine solidarische Haftung der Kernanlageninhaber hat für diese den erheblichen wirtschaftlichen Vorteil, dass dafür – anders als für eine Haftpflichtversicherung – keine oder nur sehr geringe Kosten entstehen, so-

---

<sup>82</sup> Vgl. Ziff. 6.9 und 6.10 der Musterbedingungen des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft für die Versicherung der Haftpflicht wegen Schäden durch Umwelteinwirkung (Umwelthaftpflicht-Modell) vom Sep. 2009, im Internet unter [www.gdv.de](http://www.gdv.de).

<sup>83</sup> Vgl. dazu das Interview des Geschäftsführers der Deutschen Kernenergie-Versicherungsgesellschaft (DKVG) vom 18.08.2011 unter <http://www.gdv.de/2011/07/wir-muessen-keine-angst-haben/>; ebenfalls abgedruckt in Meyer, Externe Kosten der Atomenergie und Reformvorschläge zum Atomhaftungsrecht, 09/2012, S. 17 ([http://www.foes.de/pdf/2012-09-Externe\\_Kosten\\_Atomenergie.pdf](http://www.foes.de/pdf/2012-09-Externe_Kosten_Atomenergie.pdf)).

<sup>84</sup> So *Schwartz*, in Pelzer (o.Fn. 1), S. 52.

lange kein Schadensfall eintritt. Sie hat jedoch aus Sicht jedes einzelnen Kernanlageninhabers den Nachteil, dass er für Risiken seines Wettbewerbers mit einstehen muss. Für einen möglichst hohen Anteil individueller Haftung spricht deshalb auch das Interesse jedes Kernanlageninhabers, das Risiko der Inanspruchnahme für Schäden, die von ihren Wettbewerbern verursacht werden, zu minimieren.

Insoweit spricht auch das Verursacherprinzip für einen möglichst hohen Anteil der individuellen Haftung. Nur die individuelle Haftung durch eine Haftpflichtversicherung oder eine Einstandspflicht der Muttergesellschaften verleiht den Haftungsregelungen ihre präventive Wirkung und schafft wirtschaftliche Anreize für einen möglichst hohen technischen Sicherheitsstandard und die Aufrechterhaltung einer hohen Sicherheitskultur im Unternehmen. Dagegen bewirkt eine Solidarhaftung eine Vergemeinschaftung der Risiken und schafft damit einen Anreiz, individuelle Gewinne auch auf Kosten der Sicherheit zu maximieren.

Vor diesem Hintergrund sollte für die Deckungsvorsorge sichergestellt werden, dass ein möglichst hoher Anteil der Risiken durch individuelle und entgeltliche Sicherheiten wie eine Haftpflichtversicherung abgesichert wird. Nur soweit Versicherungsschutz auf dem Markt nicht erhältlich ist, sollten als Ergänzung und zur Erhöhung der Deckungsvorsorge unentgeltliche Sicherheiten der Kernanlageninhaber, durch die die Kosten in die Zukunft verlagert werden, akzeptiert werden. Das sollten primär individuelle Sicherheiten wie Einstandspflichten der Muttergesellschaften sein. Sekundär sollte eine solidarische Haftung verlangt werden, um die bestmöglichen finanziellen Sicherheiten für Größtschäden bereitstellen zu können.

Um eine angemessene Deckungsvorsorgesumme durch eine solidarische Haftung bei vertretbarer Belastung für die Inhaber der Kernanlagen erreichen zu können müssen möglichst viele Kernkraftwerke in eine Solidarhaftung einbezogen werden. Zugleich erscheint eine Solidarhaftung nur angemessen, soweit für die einbezogenen Kernkraftwerke wenigstens ein ansatzweise vergleichbares Sicherheitsniveau durch staatliche Anforderungen und Kontrollen sichergestellt ist.

Regelungen über eine Solidarhaftung erscheinen deshalb um so leichter durchsetzbar, je homogener die staatlichen Sicherheitsanforderungen und deren Kontrollen sind. Sie wären deshalb im Rahmen der EU und unter dem Dach des Euratom-Vertrages am besten realisierbar, da auf dieser Grundlage seit langem grundlegende Sicherheitsnormen für den Strahlenschutz<sup>85</sup> und in den letzten Jahren zunehmend auch Mindestanforderungen an die Sicherheit kerntechnischer Anlagen<sup>86</sup> gelten (vgl. dazu auch unten 4.).

Aber auch auf völkerrechtlicher Ebene ist der Rechtsrahmen mit dem 1996 in Kraft getretenen Nuklearen Sicherheitsübereinkommen verbessert worden.<sup>87</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint eine Solidarhaftung nicht nur im Rahmen der mit den EU-Staaten fast übereinstimmenden OECD-Staaten des PÜ realisierbar, sondern auch im Rahmen des WÜ – z.B. als regionale Solidarhaftungen – nicht ausgeschlossen.

Eine freiwillige Solidarvereinbarung, wie sie die vier Mutterkonzerne der deutschen Kernkraftwerksbetreiber geschlossen haben, dürfte auf internationaler Ebene deutlich schwerer zu erreichen sein. Sie müsste also voraussichtlich durch staatliche Vorgaben ersetzt werden.

Für alle Arten der Deckungsvorsorge muss für eine umfassende Transparenz und eine dauerhafte Verfügbarkeit gesorgt werden, um dem aus dem Demokratieprinzip ableitbaren Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit gerecht zu werden und Geschädigten im Schadensfall den Zugriff auf die finanziellen Sicherheiten zu ermöglichen und zu erleichtern.

---

<sup>85</sup> Vgl. die Richtlinie 96/29/Euratom des Rates vom 13. Mai 1996 zur Festlegung der grundlegenden Sicherheitsnormen für den Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung gegen die Gefahren durch ionisierende Strahlungen, ABl. EG Nr. L 159 vom 29.6.1996, S. 1. Sie geht zurück auf die schon 1959 verabschiedeten Richtlinien zur Festlegung der Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen, ABl. EG Nr. 11 vom 20.2.1959, S. 221.

<sup>86</sup> Vgl. die Richtlinie 2009/71/Euratom des Rates vom 25. Juni 2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen, ABl. EU Nr. L 172 vom 2.7.2009, S. 18.

<sup>87</sup> Convention on Nuclear Safety, vgl. dazu <http://www-ns.iaea.org/conventions/nuclear-safety.asp?s=6&l=41>.

Für alle vertragliche Absicherungen einschließlich Haftpflichtversicherungen, Einstandspflichten der Muttergesellschaften und Solidarvereinbarungen sollte deshalb ein klarer gesetzlicher Rahmen geschaffen und der Umfang der Sicherheit veröffentlicht werden.

Bisher bestehen gesetzliche Absicherungen in Deutschland nur für die Haftpflichtversicherung, auf die die Vorschriften für Pflichtversicherungen anzuwenden sind (§ 14 AtG). Dagegen besteht bei anderen vertraglichen Sicherheiten ohne besondere gesetzliche Regelung stets die Gefahr einer Kündigung oder eines Unterlaufens der Haftung durch Veränderung der gesellschaftsrechtlichen Strukturen.<sup>88</sup>

Derzeit ist beispielsweise für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar, wie sich die seit Abschluss der Solidarvereinbarung von 2001 erfolgten gesellschaftsrechtlichen Veränderungen der ehemaligen Hamburger Electricitäts-Werke AG (HEW) sich auf die finanziellen Sicherheiten für Kernanlagen ausgewirkt haben.<sup>89</sup>

### c) **Bereitstellung staatlicher Mittel**

Die Verpflichtung zur Bereitstellung staatlicher Mittel ist im Rahmen multilateraler Regelungen zweckmäßig und erforderlich, um die innerstaatliche Umsetzung der Anforderungen an Haftung und Deckungsvorsorge durch ein eigenes finanzielles Interesse der Staaten abzusichern.

Die Bereitstellung staatlicher Mittel sollte indes, wie in Deutschland vorgesehen, nur subsidiär erfolgen, für den Fall, dass die primär von dem Kernanlageninhaber oder den Kernanlageninhabern gemeinsam zu erbringenden finanziellen Sicherheiten wider Erwarten nicht zur Verfügung stehen sollten. Das entspricht gerade bei grenzüberschreitenden Schäden der Verantwortung des Staates durch die innerstaatliche Umsetzung der Regelungen über Haftung und Deckungsvorsorge, aber auch zur Schadensvorsorge im Sinne der Schadensprävention.

---

<sup>88</sup> Vgl. dazu *Meyer*, Externe Kosten der Atomenergie (oben Fn. 14), S. 18.

<sup>89</sup> Auch dazu *Meyer*, Externe Kosten der Atomenergie (oben Fn. 14), S. 18.

Wie bereits dargelegt, wird man im Rahmen multilateraler Regelungen zur Atomhaftung den daran beteiligten Staaten nicht verbieten können, die heimische Kernenergienutzung bspw. durch die Bereitstellung staatlicher Mittel von eigenen Deckungsvorsorgeverpflichtungen zu entlasten. Auch hier sollte eine internationale Regelung indes die Bedeutung des EU-Binnenmarktes berücksichtigen und sicherstellen, dass solche Regelungen als Beihilfen nach dem Maßstab des EU-Beihilferechts geprüft und bewertet werden.

Nicht gerechtfertigt erscheint dagegen eine Solidarhaftung aller Staaten einer multilateralen Regelung, wenn das aus dem Betrieb von Kernkraftwerken resultierende Risiko lediglich von einem Teil der Staaten ausgeht und von einem Teil der Staaten sogar bewusst abgelehnt wird. Eine Solidarhaftung von Staaten ist nur sinnvoll, soweit diese Staaten dasselbe Risiko in Kauf nehmen, um die insgesamt verfügbare Haftungssumme zu erhöhen. Dagegen führt die Beteiligung von Staaten, die keine Kernkraftwerke betreiben, an der Solidarhaftung zu einer Verpflichtung, eine Tätigkeit im Ausland finanziell abzusichern, die man im Inland wegen des damit verbundenen Risikos verboten hat. Die Bereitstellung staatlicher Mittel für Schäden durch nukleare Ereignisse durch Staaten, die die Nutzung der Kernenergie ablehnen, erscheint nur sinnvoll, wenn sie ausschließlich vergleichbaren Staaten zur Verfügung gestellt wird und damit nur der Absicherung der Geschädigten in diesen Staaten dient und zugleich einen Anreiz für Drittstaaten schafft, diese riskante Technologie nicht selbst zu nutzen (vgl. dazu unten V.5.).

### **3. Rechtsschutz**

In Bezug auf den Rechtsschutz sollte darauf hingewirkt werden, dass jedenfalls innerhalb der EU jeder Unionsbürger und jedes Unternehmen mit Sitz in der EU jeden Inhaber einer Kernanlage innerhalb der EU am Erfolgsort, also am Ort des Schadenseintritts, verklagen kann. Das entspricht den allgemeinen unionsrechtlichen Standards im Interesse des Opferschutzes. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb Kernanlageninhaber innerhalb der Union gegenüber anderen Haftpflichtigen bevorzugt werden sollten.

Auch im Verhältnis zu Staaten außerhalb der EU sollte im Interesse des Opferschutzes der Gerichtsstand des Erfolgsortes allgemein zugelassen werden.

Darüber hinaus sollte im Rahmen völkerrechtlicher Übereinkommen im Verhältnis der EU-Staaten untereinander die Anwendung der allgemeinen Regeln der Gerichtszuständigkeiten und insbesondere eine Zuständigkeit des EuGH ermöglicht werden. Hier hat sich ein Rechtsschutzsystem etabliert, das fast alle PÜ-Staaten, viele WÜ-Staaten sowie die meisten Staaten erfasst, die keinem dieser Übereinkommen angehören.

Die Anwendung des Unionsrechts würde über die gängigen Instrumente des Vorabentscheidungsverfahrens eine frühere und EU-weit akzeptable Rechtsauslegung ermöglichen. Außerdem könnte auf die bisherige Rechtsprechung des EuGH zurückgegriffen werden, was in allgemeinen Fragen die Rechtssicherheit erheblich erhöhen würde.

Das Rechtsschutzsystem sollte ferner ergänzt werden durch Eröffnung der Möglichkeit einer Sammelklage.<sup>90</sup>

#### 4. Zur Rolle der EU

Die Regelungen des Unionsrechts spielen bisher nur eine sehr untergeordnete Rolle im Rahmen der Atomhaftung [vgl. zur Brüssel-II-Verordnung (EG) Nr. 44/2001 oben II.3.a) und IV.3.a), zur – nicht anwendbaren – Rom-II-Verordnung (EG) Nr. 864/2007 oben IV.3.b)]. Auch die Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG vom 21.04.2004 (UHRL) nimmt die Kernenergie ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich aus (Art. 4 Abs. 4 UHRL).

Die EU-Verträge enthalten verschiedene Ermächtigungsgrundlagen, die für eine unionsrechtliche Regelung der Haftung und Deckungsvorsorge in Frage kommen.<sup>91</sup> Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) ermächtigt die Organe der Union, mit qualifizierter Mehrheit Richtlinien

---

<sup>90</sup> So *Hinteregger*, in: FS Koziol (oben Fn. 30), S. 667, 677.

<sup>91</sup> Vgl. ausführlich *Gomez-Acebo & Pombo*, Abogados SCP, Final Report TREN/CC/01-2005, Legal Study for the accession of Euratom to the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy, 2005, S. 6 f., 35 ff., im Internet unter [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/doc/2009\\_12\\_accession\\_euratom.pdf](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/doc/2009_12_accession_euratom.pdf).



zu erlassen für die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um den Abschluss von Versicherungsverträgen zur Deckung der Gefahren auf dem Gebiet der Kernenergie zu erleichtern (Art. 98 Euratom).<sup>92</sup> Davon ist bis heute kein Gebrauch gemacht worden. Die einzigen auf Art. 98 i.V.m. Art. 124 Euratom a.F. gestützten Rechtsakte sind Empfehlungen zur einheitlichen Umsetzung des Pariser Übereinkommens.<sup>93</sup>

Eine im Auftrag der Kommission erstellte und im Jahr 2009 veröffentlichte Studie kommt zu dem Schluss, dass hinsichtlich einer einheitlichen Versicherung in der EU der Erlass einer Euratom-Richtlinie die einzig brauchbare Option sei. Sie sei jedoch politisch sehr fragil, da eine große Mehrheit der EU-Staaten der Idee einer solchen Richtlinie ablehnend gegenüberstehe, weil der EU die Kompetenz für eine solche Maßnahme fehle und ein globales Problem mit einer europäischen Regelung nur unzureichend gelöst werden könne. Hinsichtlich der Haftungsfragen sei ein Beitritt aller EU-Mitgliedstaaten zum Pariser Übereinkommen die politisch bevorzugte Variante. Obwohl diese einen recht hohen Grad an Harmonisierung bewirken würde und verhältnismäßig populär sei, sei sie rechtlich relativ schwach. Hier wäre lediglich eine Empfehlung der Union an seine Mitgliedsstaaten möglich, was ein wenig wirksames Mittel zur erfolgreichen Umsetzung darstellen würde. Eine Umsetzung im Wege einer Euratom-Richtlinie sei auch hier am wirkungsvollsten, träfe aber auf ein hohes Maß an politischen Widerständen.<sup>94</sup>

Aus unserer Sicht ist eine unionsrechtliche Regelung am besten geeignet und rechtlich erforderlich für eine Harmonisierung des Haftungsrechts in Europa [a]), die den Anforderungen der EU-Verträge Rechnung trägt und sich in das sekundäre Unionsrecht einfügt [b)]. Sie würde zugleich eine effektivere und transparentere Umsetzung und eine frühzeitigere Anpassung gewährleisten [c)].

---

<sup>92</sup> Hierzu *Handrlica*, Euratom powers in the view of nuclear liability revisited, *International Journal of Nuclear Law* 3 (2010) 1 ff.; *Gomez-Acebo & Pombo*, a.a.O. (Fn. 92).

<sup>93</sup> Empfehlungen 65/42/Euratom und 66/22/Euratom.

<sup>94</sup> *Gomez-Acebo & Pombo*, a.a.O. (Fn. 92), S. 8.

a) **Harmonisierung**

Schon die sehr unterschiedlichen Haftungsbegrenzungen innerhalb der Vertragsstaaten eines Übereinkommens, erst recht aber die Vielzahl denkbarer Konstellationen verschiedener Staaten, die teils Vertragstaaten des PÜ, des BZÜ, des WÜ, des WÜ97, des GP und möglicherweise bald des PÜ 2004 oder keines dieser Übereinkommen sind, führen innerhalb Europas und innerhalb der EU zu einer erheblichen Rechtszersplitterung. Vielfach ist von einem Patchwork des Atomhaftungsrechts die Rede.<sup>95</sup> Das widerspricht aus Sicht der potenziell Geschädigten der Idee eines einheitlichen Rechtsraums. Es führt auch zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen im Elektrizitätsbinnenmarkt der EU. Sie bestehen schon zwischen Unternehmen, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten Strom durch Kernenergie erzeugen. Erst recht wird der Wettbewerb mit Unternehmen, die Strom durch fossile oder erneuerbare Energien erzeugen, durch die Haftungsprivilegien für Inhaber von Kernanlagen erheblich verzerrt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass 13 der 16 PÜ-Staaten, 9 der 17 europäischen von insgesamt 38 WÜ-Staaten sowie 5 Staaten, die weder Vertragsstaaten des WÜ noch des PÜ sind, der Union angehören.

Von den drei PÜ-Staaten, die nicht zur EU gehören, sind zudem Norwegen und die Schweiz Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA, die mit der EU ein Abkommen über eine vertiefte Freihandelszone, den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) geschlossen hat. Dem EWR ist zwar die Schweiz bislang nicht beigetreten. Dennoch sind die Beziehungen der Schweiz zur EU bisher umfassend durch bilaterale Verträge zwischen der Schweiz und der EU geregelt. Auch die Beziehungen der EU zum weiteren PÜ-Staat Türkei sind im Rahmen eines Assoziierungsabkommens umfassend geregelt.

Vor diesem Hintergrund hätte eine autonome unionsrechtliche Regelung ein deutlich größeres Harmonisierungspotenzial als die Fortführung des PÜ. Sie böte zugleich eine gute Ausgangsposition für die Weiterentwick-

---

<sup>95</sup> Z.B. *Reyners*, Liability Problems Associated with the Current Patchwork Nuclear Liability Regime within the EU States, in: Pelzer, Europäisches Haftungsrecht im Umbruch, 2010, a.a.O. (Fn. 1), S. 93 ff.

lung des WÜ in Richtung eines Abkommens, das ausschließlich dem Opferschutz dient, aber gleichzeitig den Vertragsstaaten Spielräume zur Förderung der Kernenergie belässt, ohne die anderen Vertragsstaaten zu einer vergleichbaren Förderung der Kernenergienutzung zu verpflichten. Einem solchen weiterentwickelten WÜ könnte dann beispielsweise auch die EU beitreten. Alternativ dazu könnte das EU-Haftungssystem – ähnlich wie bisher das PÜ – mit dem WÜ über eine Regelung wie diejenige des GP verknüpft werden.

Die Aufrechterhaltung des Pariser Übereinkommens wäre dagegen verzichtbar. Die wenigen Staaten, die nicht ohnehin EU-Mitgliedstaaten sind, könnten – wie in anderen Rechtsbereichen auch – entweder über die EFTA und den EWR (Norwegen und die Schweiz) bzw. im Rahmen des Assoziierungsabkommens mit der Türkei in ein unionsrechtliches Atomhaftungssystem einbezogen werden. Alternativ dazu könnten diese Staaten, von denen bisher ohnehin nur die Schweiz Kernkraftwerke betreibt, dem WÜ beitreten.

#### **b) Kompatibilität mit primärem und sekundärem Unionsrecht**

Rechtlich geboten ist eine Weiterentwicklung des europäischen Atomhaftungsrechts ferner zur Umsetzung der Anforderungen und Wertungen der EU-Verträge. Dazu gehören die Unionsgrundrechte und die Grundsätze des Binnenmarkts, insbesondere das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot und das EU-Beihilferecht.

Insoweit bestehen schon erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des status quo mit dem primären Unionsrecht.<sup>96</sup> Darüber hinaus besteht erhebliche Rechtsunsicherheit, ob und wie die Haftungsbegrenzungen und Privilegierungen der beiden Übereinkommen im Verhältnis der EU-Mitgliedstaaten untereinander durch primäres Unionsrecht überlagert würde mit dem Ergebnis, dass sich beispielsweise auch Angehörige von Weder-PÜ-noch-GP-Staaten unter Berufung auf das Diskriminierungsverbot auf die Regelungen des PÜ und des BZÜ berufen könnten.

---

<sup>96</sup> Hierzu *Gomez-Acebo & Pombo*, a.a.O. (Fn. 92), S. 61.

Ein unionsrechtliches Atomhaftungssystem könnte zudem besser in das Unionsrecht insgesamt integriert und mit diesem harmonisiert werden.

Das gilt zum einen für die Harmonisierung mit den bereits mehrfach erwähnten zivilrechtlichen und zivilprozessualen Regelungen der Rom-II- und der Brüssel-II-Verordnung, insbesondere soweit sie ausdrückliche Regelungen für die Umwelthaftung enthalten. Darüber hinaus kann im Zusammenhang mit einem Verzicht auf die Haftungskanalisation eine einheitlichere Anwendung des Produkthaftungsrechts ermöglicht werden.

Zum anderen kann die vom PÜ 2004 vorgesehene und vom WÜ 1997 bereits umgesetzte Erweiterung der Haftung auf Umweltschäden mit den Anforderungen der Umwelthaftungsrichtlinie harmonisiert werden. Das gilt in beide Richtungen: Im Falle harmonisierter Regelungen könnte das Atomhaftungsrecht von Präzisierungen der Umwelthaftungsrichtlinie (z.B. zum Begriff des Umweltschadens) und der dazu ergehenden Rechtsprechung profitieren.<sup>97</sup> Umgekehrt könnte für das Umwelthaftungsrecht unmittelbar auf den Erfahrungen des Atomhaftungsrechts mit Anforderungen an die Deckungsvorsorge zurückgegriffen werden. Die Regelung der Deckungsvorsorge ist im allgemeinen Umwelthaftungsrecht bisher den Mitgliedstaaten überlassen.<sup>98</sup> In einem dazu verfassten Bericht vom Oktober 2010 stellte die Kommission fest, dass die Entwicklung der Märkte meistens nicht auf die Initiative der Mitgliedstaaten, sondern auf diejenige der Versicherer zurückging. Sie hielt eine harmonisierte EU-Regelung für eine obligatorische Deckungsvorsorge zum damaligen Zeitpunkt für nicht gerechtfertigt, obwohl harmonisierte Regelungen die Entwicklung von Standardprodukten für Versicherer erleichtern würden.<sup>99</sup>

Ein harmonisiertes unionsrechtliches Atomhaftungssystem könnte nicht nur die Unionsrechtskonformität und Gleichbehandlung der Inhaber von Kernanlagen und der im Ereignisfall geschädigten Unionsbürger gewähr-

---

<sup>97</sup> Vgl. etwa *EuGH*, Urt. v. 09.03.2010, Rs. C-379/08 u.a., *ERG* und *ENI*, und Beschl. v. 09.03.2010, Rs. C-478/08 u.a., *Buzzi Unicem* und *Dow Italia*.

<sup>98</sup> Art. 14 der Richtlinie 2004/35/EG.

<sup>99</sup> Bericht der Kommission gemäß Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung vom 12.10.2010, KOM (2010), 581 endg., S. 8 ff., 12 f.

leisten, sondern auch die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit von standardisierten Versicherungsprodukten verbessern.

**c) Effektive und transparente Umsetzung**

Schließlich steht für ein unionsrechtliches Atomhaftungsregime ein umfassendes Instrumentarium zur effektiven und transparenten Umsetzung und Anpassung dieses Regimes an neuere Entwicklungen zur Verfügung.

Das beginnt mit den Voraussetzungen für das Inkrafttreten und die Fortentwicklung einer solchen Regelung. Die Erfahrungen mit dem PÜ und dem WÜ zeigen, dass noch nicht einmal alle ursprünglichen Initiatoren des Übereinkommens diesem schließlich beigetreten sind. Die Weiterentwicklungen durch das BZÜ, das GP und das WÜ 1997 haben zu zusätzlicher Rechtszersplitterung geführt, weil jeweils nicht alle Vertragsstaaten der zu Grunde liegenden Übereinkommen beigetreten sind.

Eine Richtlinie auf Grundlage des Art. 98 Euratom wäre dagegen für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich. Sie kann mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden (vgl. Art. 98 Abs. 2 Euratom). Die Anforderungen an eine qualifizierte Mehrheit sind in zeitlichen Stufen bis zum 01.11.2014 im Bereich zwischen einer Zweidrittelmehrheit und einer starken absoluten Mehrheit geregelt, wobei jeweils ein bestimmter Anteil der Unionsbevölkerung repräsentiert sein muss (Art. 16 Abs. 4 und Abs. 5 EUV und Art. 3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen).

Für die Umsetzung einer Unionsrichtlinie gilt darüber hinaus ein umfangreiches Instrumentarium zur Durchsetzung des Unionsrechts. Das umfasst Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten, Kontrollbefugnisse der Kommission, die Durchsetzung der Umsetzung im Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, die unmittelbare Anwendbarkeit nicht rechtzeitig umgesetzter Richtlinien und Schadensersatzansprüche gegen Mitgliedstaaten wegen unzureichender Umsetzung.

Die völkerrechtlichen Instrumentarien des PÜ und des WÜ können das nicht leisten. Auf Fragen, ob und inwieweit diese Übereinkommen tatsächlich in innerstaatliches Recht umgesetzt sind, konnte die Bundesre-

gierung nur mitteilen, dass ihr nicht alle Details der jeweiligen nationalen Regelungen bekannt sind und ihr keine Hinweise für eine unzureichende Umsetzung vorliegen.<sup>100</sup>

## 5. Handlungsoptionen Deutschlands

Für die Handlungsoptionen Deutschlands ist zu unterscheiden zwischen dem Handlungsbedarf auf internationaler bzw. EU-Ebene [a)] und auf nationaler Ebene [b)].

### a) Internationale Ebene

Die wesentlichen Kritikpunkte am bestehenden Atomhaftungsregime beziehen sich auf Regelungen, die durch die völkerrechtlichen Atomhaftungsübereinkommen entweder verbindlich vorgegeben sind (Ausschluss anderer Haftungsregelungen, Haftungskanalisation, Gerichtsstand) oder durch sie ermöglicht werden (Haftungsbegrenzung auf unzureichendem Niveau). Daran kann Deutschland nur etwas ändern, indem es entweder auf die Fortentwicklung dieser Regelungen hinwirkt oder seine Verpflichtungen aus den Übereinkommen kündigt.

Zunächst sollte Deutschland als Kernenergieausstiegsland sondieren, ob und inwieweit eine Fortentwicklung des PÜ, möglichst in Gestalt einer Ablösung durch ein unionsrechtliches Atomhaftungsregime, mit den bisherigen Vertragspartnern möglich ist. Ziel muss ein europäisches Atomhaftungsregime sein, das allein dem Opferschutz dient. Eine staatliche Subventionierung der Kernenergienutzung darf allenfalls durch innerstaatliche Regelungen zugelassen werden, die sich im Rahmen der EU-Verträge, insbesondere des EU-Beihilferechts bewegt. Das Atomhaftungsregime muss wettbewerbsneutral sein und darf nicht zur Subventionierung einer Technik verpflichten, die nach innerstaatlichen Maßstäben unverhältnismäßige Risiken birgt und zugleich mit der heimischen Stromerzeugung im Wettbewerb steht.

---

<sup>100</sup> Antwort der Bundesregierung vom 21.01.2013 auf die Kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 17/12156, Vorbemerkung und Antworten zu den Fragen 1, 4, 10, 11, 13 und 14.

Ergänzend sollte geprüft werden, ob und inwieweit dieser politische Prozess durch ein juristisches Vorgehen gegen Vorschriften des PÜ, die gegen Gleichbehandlungsgebote, Diskriminierungsverbote oder das EU-Beihilferecht verstoßen, beschleunigt werden kann. Zu denken ist etwa an die Einholung eines Gutachtens des EuGH zur Prüfung der Vereinbarkeit des geplanten PÜ 2004 mit den EU-Verträgen (Art. 218 Abs. 11 AEUV), an eine Nichtigkeitsklage gegen eine Handlung des Rates im Zusammenhang mit der Umsetzung des PÜ (Art. 263 AEUV) oder eine Beschwerde gegenüber der Kommission, damit diese ihre Befugnisse als Hüterin der Verträge z.B. im Rahmen des Beihilferechts (Art. 108 Abs. 2 AEUV) oder im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 AEUV) geltend macht.

Wenn sich für eine Weiterentwicklung des europäischen Atomhaftungsrechts die erforderlichen Mehrheiten nicht finden lassen, bleibt für Deutschland zumindest die Möglichkeit einer Kündigung des PÜ und des BZÜ. Dazu wären, ähnlich wie in Österreich und Irland, die Vor- und Nachteile der Beteiligung gegeneinander abzuwägen.

Wesentlicher Vorteil der Beteiligung am PÜ und am GP ist der dadurch ermöglichte Zugriff auf die nach dem jeweiligen Übereinkommen für Schadensfälle bereit zu stellenden Mittel und die Vollstreckbarkeit eines nach Maßgabe des PÜ oder des WÜ erstrittenen Urteils in allen Vertragsstaaten.

Wesentliche Nachteile sind die Haftungsausschlüsse und -begrenzungen und die Bestimmung des ausschließlichen Gerichtsstandes im Vertragsstaat, in dem das nukleare Ereignis stattgefunden hat, mit allen daraus resultierenden Schwierigkeiten zur Erlangung von effektivem Rechtsschutz in Bezug auf die Entfernung, Sprachbarrieren, Unkenntnis des Rechtssystems und ggf. fehlendes Vertrauen in die Organe der Rechtspflege des jeweiligen Staates.

Aus unserer Sicht sprechen gute Gründe für einen Austritt aus dem PÜ, wenn eine Weiterentwicklung im oben genannten Sinne keine hinreichenden Erfolgsaussichten hat.

Zwar würde sich das Risiko vergrößern, dass ein auf Grund des nationalen Atomhaftungsrechts erlangtes Urteil gegen den Inhaber einer Kernanlage im Ausland nicht vollstreckt werden kann. Nach der Rechtsprechung des *EuGH* gehören aber zu den Grundsätzen, die selbst im Falle der vorrangigen Anwendbarkeit eines Übereinkommens nicht beeinträchtigt werden dürfen, auch die Grundsätze des freien Verkehrs der Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen [Erwägungsgrund 11 und 17 der Verordnung (EG) Nr. 44/2001] und der Ergänzung des Gerichtsstandes des Sitzes des Beklagten durch alternative Gerichtsstände im Interesse einer geordneten Rechtspflege [Erwägungsgrund 12 der Verordnung (EG) Nr. 44/2001].<sup>101</sup> Deshalb erscheint es unwahrscheinlich, dass in einem Mitgliedstaat der EU ein in einem anderen Mitgliedstaat, der kein Vertragsstaat des PÜ ist, erstrittenes Urteil allein wegen Abweichungen von den Regelungen des PÜ wegen Verstoßes gegen den *ordre public* für nicht vollstreckbar erklärt werden darf.

Auf der anderen Seite würde sich im Falle eines Austritts aus dem PÜ das Risiko verringern, dass ein Urteil überhaupt erstritten werden kann und dass der Schadensersatzanspruch nicht auf Grund der Haftungsbegrenzung auf einen gegebenenfalls sehr kleinen Bruchteil beschränkt würde. Außerdem bliebe die Vollstreckbarkeit in Vermögen des Anlageninhabers jedenfalls in Deutschland und in anderen Staaten, die weder dem PÜ noch dem WÜ angehören, (z.B. Österreich, Irland) gewährleistet.

Ein Austritt Deutschlands aus dem PÜ wäre zugleich ein Signal für andere Staaten, dass die großen Atomhaftungsübereinkommen nicht alternativlos sind. Denkbar wäre insoweit auch die Initiierung eines neuen internationalen Übereinkommens. Ein solches könnte im Sinne der vorgeschlagenen Weiterentwicklung der bisherigen Atomhaftungsregime als neutrales Übereinkommen konzipiert werden, das nur dem Opferschutz dient, aber Privilegierungen nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts gestattet. Denkbar ist aber auch ein spezielles Übereinkommen für Nichtkernenergiestaaten bzw. Staaten, die aus der Nutzung der Kernenergie aussteigen wollen, in dem sich diese Staaten verpflichten, ihre Bürger und Unternehmen individuell und/oder solidarisch im Falle eines Schadens durch ein

---

<sup>101</sup> *EuGH*, Urt. v. 04.05.2010, Rs. C-533/08, Rn. 49 (TNT / Axa), NJW 2010, 1736, 1738.



nukleares Ereignis in einem Drittstaat bei der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen zu unterstützen und diese so zu stellen, als wäre der Staat des Geschädigten Vertragsstaat des Übereinkommens, das für den haftenden Anlageninhaber gilt, soweit Schadensersatz gegenüber dem Inhaber der Kernanlage nicht durchsetzbar ist. Ein solches Übereinkommen könnte anderen Staaten, insbesondere solchen, die die Kernenergie nicht zur Stromerzeugung nutzen, den Austritt aus einem bestehenden Übereinkommen erleichtern und ein Gegengewicht zu den bestehenden Übereinkommen schaffen.

Solche Überlegungen stellen freilich stets nur die zweitbeste Option dar. Vorzuziehen ist die Weiterentwicklung der bestehenden Haftungsregime wie oben dargestellt gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten und den Vertragsstaaten der bisherigen Übereinkommen.

## **b) Nationale Ebene**

Auf nationaler Ebene kann das Atomhaftungsrecht innerhalb des internationalen Atomhaftungsregimes, aber auch im Hinblick auf eine künftige Fortentwicklung (oder Kündigung) im Interesse des Opferschutzes verbessert werden.

Innerhalb des Rahmens des PÜ sollte zunächst die nationale Deckungsvorgesumme weiter angehoben und der Anteil der Haftpflichtversicherung (oder anderer Instrumente der entgeltlichen individuellen Deckungsvorsorge) erhöht werden [dazu oben V.2.a) und b)]. Die Erhöhung des Anteils der Haftpflichtversicherung kann durch Änderung der AtDeckV geregelt werden.

Daneben sollten allgemeine Regelungen zur Verbesserung des Opferschutzes bei Gefährdungs- und Umwelthaftung auch für das Atomhaftungsrecht normiert werden. Das gilt auch für Regelungen, deren Vereinbarkeit mit dem PÜ nicht feststeht, aber immerhin möglich erscheint; insoweit sollten etwaige Interpretationsspielräume genutzt werden (vgl. zum Beispiel zur Zulässigkeit von Beweiserleichterungen oben II.1.f)]. Regelungen sollten erlassen werden:

- über Beweiserleichterungen [dazu oben II.1.f) und V.1.d)],
- zur Direkthaftung der Haftpflichtversicherung, der Mutterkonzerne und der solidarisch haftenden Anlageninhaber neben dem Inhaber der Anlage, in der das nukleare Ereignis aufgetreten ist [oben V.1.d)], und
- zur dauerhaften Gewährleistung der Verfügbarkeit und Transparenz sonstiger finanzieller Sicherheiten wie die Einstandspflichten und die Solidarvereinbarung der Muttergesellschaften der Kernanlageninhaber [oben V.2.b)]

Je nach Verlauf und Erfolgsaussichten der Maßnahmen auf internationaler Ebene sollte auch näher geprüft werden, ob und inwieweit Vorgaben des EU-Primärrechts und verfassungsrechtliche Vorgaben, gegebenenfalls auch Vorgaben der Internationalen Menschenrechtskonvention, es rechtfertigen, im nationalen Recht schon vor einer Weiterentwicklung oder Kündigung des PÜ von dessen Vorgaben bewusst abzuweichen. Das gilt insbesondere im Hinblick auf Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote. Geprüft werden sollte insbesondere:

- ein Verzicht auf die Haftungskanalisation [oben II.1.c) und V.1.c)] und
- die Begründung eines inländischen Gerichtsstandes [oben II.3.a) und V.3.].

## VI. Zusammenfassung

1. Die geltenden internationalen Übereinkommen über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie gewährleisten einen Mindeststandard der Haftung und einen Mindestbetrag für Entschädigungen bei Schäden infolge nuklearer Ereignisse. Bei großen Schäden führen die Begrenzungen der Haftung und der finanziellen Sicherheiten jedoch dazu, dass nur für einen geringen Bruchteil der entstandenen Schäden Ersatzansprüche bestehen und durchsetzbar sind.
2. Die geltenden Übereinkommen begrenzen die Ersatzansprüche Geschädigter, indem sie die typischerweise summenmäßig unbegrenzte allgemeine deliktsrechtliche Haftung der Inhaber der Kernanlagen und die Haftung der Hersteller von Anlagenteilen ausschließen. Sie schließen aus, dass der Geschädigte vor den Gerichten seines Staates in seiner Sprache klagen kann und gewährt Rechtsschutz nur vor den Gerichten des Vertragsstaates, in dem das nukleare Ereignis stattfand. Das führt zu einer erheblichen Verschlechterung der Position des Geschädigten eines nuklearen Ereignisses, zu einer Privilegierung der Inhaber von Kernanlagen im Vergleich zum allgemeinen Haftungsrecht und damit zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten der Inhaber von Kernanlagen im Vergleich zu anderen Stromerzeugern.
3. Das Brüsseler Zusatzübereinkommen sieht eine Solidarhaftung der Vertragsstaaten vor. Das führt zu einer teilweisen Vergemeinschaftung der Haftung für Kernanlagen. Sogar Vertragsstaaten, die die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung wegen der damit verbundenen Risiken auf ihrem eigenen Territorium verbieten, werden verpflichtet, finanziell zum Ersatz von Schäden durch Kernkraftwerke auch in Kernenergiestaaten beizutragen.
4. Das internationale Atomhaftungssystem sollte dahin gehend weiter entwickelt werden, dass die internationalen Verpflichtungen nach Maßgabe allgemeiner haftungsrechtlicher Grundsätze ausschließlich dem Schutz der Geschädigten dienen. Regelungen, die zu einer Privilegierung der Inhaber von Kernanlagen dienen, sollten durch diese Regelungen nicht verbindlich vorgegeben werden. Wenn sich im Rahmen internationaler Regelungen ein Verbot solcher Privilegien nicht durchsetzen lässt, sollten solche Regelungen allenfalls nach Maßgabe der jeweils geltenden innerstaatlichen Regelungen erlaubt werden, sofern dadurch die Ersatzansprüche von Geschädigten nicht beeinträchtigt werden.

5. Wesentliche Privilegierungen, die im Rahmen einer Fortentwicklung des internationalen Atomhaftungsrechts abgeschafft werden sollten, sind:
  - a) Der Ausschluss der Haftung nach allgemeinen haftungsrechtlichen Vorschriften, insbesondere der Ausschluss der summenmäßig unbegrenzten Haftung für Verschulden.
  - b) Der Ausschluss der Haftung Dritter, insbesondere der Hersteller von Anlagenteilen.
  - c) Der Ausschluss des Gerichtsstandes des Erfolgsortes.
6. Im Rahmen der Fortentwicklung des internationalen und des nationalen Haftungsrechts sollten ferner die Mindesthaftungssummen der Gefährdungshaftung und die Mindestsummen der Deckungsvorsorge deutlich erhöht werden. Eine solche Erhöhung könnte sich nach hiesiger Einschätzung unter Ausschöpfung der Potenziale für eine Haftpflichtversicherung und einer ergänzenden solidarischen Haftung mindestens im Bereich des 10-fachen der derzeit in Deutschland vorgesehenen Deckungsvorsorge bewegen (ca. 25 Mrd. €). Auch damit könnten die Schäden eines Unfalls wie in Fukushima aber nur zu einem Bruchteil abgedeckt werden.
7. Das internationale und das nationale Atomhaftungsrecht sollte so ausgestaltet werden, dass die Deckungsvorsorge von den Inhabern der Kernanlage so weit wie möglich individuell und gegen ein laufendes Entgelt (z.B. Versicherungsprämie) zu erbringen ist. Realisierbare Untergrenze ist die in Belgien und den Niederlanden vorgesehene Haftpflichtversicherung in Höhe von 1,2 Mrd. €. Ergänzend sollten durch individuelle Haftung der Muttergesellschaften der Kernanlageninhaber und eine solidarische Haftung der Kernanlageninhaber etwaige unvermeidliche Haftungslücken von Haftpflichtversicherungen geschlossen und die verfügbare Deckungssumme zu vertretbaren Kosten erhöht werden.
8. Die Bereitstellung staatlicher Mittel sollte grundsätzlich nur subsidiären Charakter haben für den Fall, dass die finanziellen Sicherheiten der Inhaber der Kernanlage nicht bereitstehen. Sofern einzelne Staaten die Kernenergienutzung durch staatliche Mittel fördern wollen, sollte dies durch das internationale Atomhaftungsrecht nicht vorgegeben, sondern allenfalls nach Maßgabe des innerstaatlich geltenden Rechts ermöglicht werden.

9. Für die EU sollte ein einheitliches unionsrechtliches Atomhaftungsrecht angestrebt werden, das den oben genannten Prinzipien entspricht. Das unionsrechtliche Haftungsrecht muss die Unionsgrundrechte und die primärrechtlichen Regelungen des EU-Binnenmarkts, insbesondere das EU-Beihilferecht, beachten. Es sollte die durch die geltenden Übereinkommen sehr stark zersplitterten Regelungen harmonisieren, die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für das Atomhaftungsrecht innerhalb der Union und die Anwendbarkeit der allgemeinen haftungsrechtlichen Grundsätze der Union sicherstellen.
10. Durch ein einheitliches unionsrechtliches Atomhaftungssystem sollte das bisherige Pariser Übereinkommen abgelöst werden, da nur 3 der 16 Vertragsstaaten dieses Übereinkommens keine EU-Mitglieder sind und diese entweder über andere Übereinkommen in einen engeren Verbund mit der EU einbezogen werden oder dem Wiener Übereinkommen beitreten könnten.
11. Gleichzeitig mit der Entwicklung eines unionsrechtlichen Atomhaftungssystems sollten die Union und die Mitgliedstaaten auf eine entsprechende Weiterentwicklung des Wiener Übereinkommens hinwirken, um mittelfristig einen Beitritt der Union und aller Mitgliedstaaten zu einem globalen Übereinkommen unter dem Dach eines weiterentwickelten und im Hinblick auf etwaige innerstaatliche Regelungen zur Förderung der Kernenergie neutralen Wiener Übereinkommens zu ermöglichen.
12. Sofern sich die dargestellte Weiterentwicklung des internationalen Atomhaftungssystems gemeinsam mit den europäischen Partnern nicht realisieren lassen sollte, sollte Deutschland seine Beteiligung am Pariser Übereinkommen und dem Brüsseler Zusatzübereinkommen kündigen. Weiter sollte erwogen werden, gemeinsam mit anderen Staaten, die eine Nutzung der Kernenergie ablehnen (insbesondere Österreich), ein Atomhaftungsübereinkommen zu initiieren, das die mit einer Kündigung der bestehenden Übereinkommen verbundenen Nachteile kompensiert, um anderen Staaten eine Kündigung dieser Übereinkommen zu erleichtern und finanzielle Mittel für Schäden infolge eines nuklearen Ereignisses ausschließlich für Geschädigte in Vertragsstaaten bereitstellt, die keine Vertragsstaaten der bestehenden Übereinkommen sind und die die Kernenergie nicht privilegieren wollen.

## Anlage

Übersicht zu Haftungsbegrenzungen und Deckungsvorsorgesummen in Europa und den USA,<sup>102</sup> geordnet nach Vertragsstaaten des Pariser Übereinkommens (blau hinterlegt, zunächst Vertragsstaaten, die gleichzeitig Vertragsstaaten des Brüsseler Zusatzübereinkommens sind), des Wiener Übereinkommens (rot hinterlegt, zunächst Vertragsstaaten, die gleichzeitig Vertragsstaaten des Wiener Übereinkommens 1997 sind), Staaten, die keinem Übereinkommen angehören und den USA. Innerhalb der Staatengruppen jeweils geordnet nach der Bruttogesamtleistung der Reaktoren im jeweiligen Staat.

Staat	Bruttogesamtleistung installierter Kernkraftwerke am Netz in MW <sup>103</sup>	Zahl der Reaktoren <sup>104</sup>	Vertragsstaat des Gemeinsamen Protokolls (GP)	Haftungsbegrenzung für den Anlagenbetreiber	Vorgeschriebene Deckungsvorsorgesumme für Kernreaktoren	Staatliche Freistellungsverpflichtung <sup>105</sup>	Zusätzliche Freistellung auf Grund internationaler Vereinbarung
<b>1. Vertragsstaaten sowohl des Pariser Übereinkommens (PÜ) als auch des Brüsseler Zusatzübereinkommens (BZÜ)</b>							
PÜ und BZÜ gesamt	111.248	114			mind. 5 Mio. SZR (ca. 5,75 Mio. €)	Differenz zwischen Mitteln des Betreibers und 175 Mio. SZR (ca. 200 Mio. €)	Differenz zwischen 175 Mio. SZR und 300 Mio. SZR; anteilig gem. Schlüssel Art. 12 BZÜ
Frankreich	63.130	58	nein	91,5 Mio. €	91,5 Mio.	91,1 Mio. SZR (ca. 100 Mio. €)	
Deutschland	12.068	9	ja	unbegrenzt	2,5 Milliarden	Bis zu 2,5 Mrd.	
Schweden	9.395	10	ja	300 Mio. SZR (ca. 340 Mio. €)	300 Mio. SZR (ca. 340 Mio. €)	keine	

<sup>102</sup> Die Angaben zu Haftungsgrenzen und Deckungsvorsorgesummen beruhen auf der Übersicht der OECD-NEA mit Stand vom Juni 2011 (<http://www.oecd-nea.org/law/2011-table-liability-coverage-limits.pdf>), die Angaben zu weiteren Staaten enthält. Die Währungsangaben wurden aktualisiert mit Stand von (ca.) 15.02.2013.

<sup>103</sup> Übernommen von Angaben der IAEA mit Stand vom 12.03.2013, <http://www.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/OperationalReactorsByCountry.aspx>.

<sup>104</sup> Übernommen von Angaben der IAEA mit Stand vom 11.03.2013, <http://www.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/OperationalReactorsByCountry.aspx>.

<sup>105</sup> Vgl. dazu oben II.2.c) und III.2.

Staat	Bruttogesamtleistung installierter Kernkraftwerke am Netz in MW <sup>103</sup>	Zahl der Reaktoren <sup>104</sup>	Vertragsstaat des Gemeinsamen Protokolls (GP)	Haftungsbegrenzung für den Anlagenbetreiber	Vorgeschriebene Deckungsvorsorge für Kernreaktoren	Staatliche Freistellungsverpflichtung <sup>105</sup>	Zusätzliche Freistellung auf Grund internationaler Vereinbarung
UK	9.246	16	nein	140 Mio. £ (ca. 160 Mio. €; 1,2 Mrd. ab Inkrafttreten 2004 Protokoll)	140 Mio. £ (ca. 160 Mio. €)	31,4 Mio. SZR (ca. 36 Mio. €)	Differenz zwischen 175 Mio. SZR und 300 Mio. SZR; anteilig gem. Schlüssel Art. 12 BZÜ
Spanien	7.560	8	nein	Vorläufig 700 Mio. €	Vorläufig 700 Mio.	keine	
Belgien	5.927	7	nein	1,2 Mrd. € <sup>106</sup>	1,2 Mrd. € <sup>107</sup>	keine	
Finnland	2.752	4	ja	175 Mio. SZR (ca. 200 Mio. €)	175 Mio. SZR (ca. 200 Mio. €)	keine	
Slowenien	688	1	ja	150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €)	150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €)	25 Mio. SZR (ca. 28 Mio. €)	
Niederlande	482	1	ja	340 Mio. € / 1,2 Mrd. € <sup>108</sup>	340 Mio. € / 1,2 Mrd. € <sup>109</sup>	1,93 Mrd. €	
Dänemark			ja	60 Mio. SZR (ca. 69 Mio. €)	60 Mio. SZR (ca. 69 Mio. €)	115 Mio. SZR (ca. 130 Mio. €)	
Italien			ja	5 Mio. SZR (ca. 5,7 Mio. €)	5 Mio. SZR (ca. 5,7 Mio. €)	170 Mio. SZR (ca. 195 Mio. €)	
Norwegen			ja	60 Mio. SZR (ca. 69 Mio. €)	60 Mio. SZR (ca. 69 Mio. €)	115 Mio. SZR (ca. 130 Mio. €)	
<b>2. Vertragsstaaten nur des Pariser Übereinkommens (PÜ)</b>							
PÜ gesamt	3.278	5		15 Mio. SZR (ca. 17 Mio. €)	Keine Mindestanforderung	Keine Anforderungen	
Schweiz	3.278	5	nein	unbegrenzt	1,1 Mrd. CHF (ca. 700 Mio. €)		
Griechenland			ja	15 Mio. SZR (ca. 17 Mio. €)	Keine Mindestanforderung		
Portugal			nein	15 Mio. SZR (ca. 17 Mio. €)	Keine Mindestanforderung		
Türkei			ja	15 Mio. SZR (ca. 17 Mio. €)	Keine Mindestanforderung		

<sup>106</sup> Vgl. oben II.1.e) mit Fn. 21.

<sup>107</sup> Vgl. oben II.2.b) mit Fn. 40.

<sup>108</sup> Nach GDV, Jahrbuch 2012, (o. Fn. 33), S. 64, soll das Limit der Nuklearhaftpflichtversicherung 2013 auf 1,2 Mrd. € erhöht werden.

<sup>109</sup> S.o. Fn. 108.

Staat	Bruttogesamtleistung installierter Kernkraftwerke am Netz in MW <sup>103</sup>	Zahl der Reaktoren <sup>104</sup>	Vertragsstaat des Gemeinsamen Protokolls (GP)	Haftungsbegrenzung für den Anlagenbetreiber	Vorgeschriebene Deckungsvorsorge für Kernreaktoren	Staatliche Freistellungsverpflichtung <sup>105</sup>	Zusätzliche Freistellung auf Grund internationaler Vereinbarung
<b>3. Vertragsstaaten des Wiener Übereinkommens in der Fassung von 1997 (WÜ 1997)</b>							
WÜ 1997 gesamt	1.300	2		300 Mio. SZR (340 Mio. €) oder 150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €) mit zusätzlicher staatlicher Haftung bis 300 Mio. SZR	in Höhe der Haftung, bei unbegrenzter Haftung mindestens 300 Mio. SZR (340 Mio. €)	Bis zu 150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €)	
Rumänien	1.300	2	ja	150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €)	150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €)	150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €)	
Polen			ja	150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €)	150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €)	keine	
Lettland			ja	4 Mio. LVL (ca. 5,7 Mio. €)	4 Mio. LVL (ca. 5,7 Mio. €)	Differenz zwischen verfügbarer Versicherung und 80 Mio. LVL (ca. 113 Mio. €)	
<b>4. Europäische Vertragsstaaten des Wiener Übereinkommens nur in der ursprünglichen Fassung</b>							
WÜ gesamt	46.127	64		Mind. 5 Mio US-\$ 1963	In Höhe der Haftung		
Russland	23.643	33	nein	unbegrenzt	Nicht spezifiziert	-	
Ukraine	13.107	15	ja	150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €)	150 Mio. SZR (ca. 170 Mio. €)		
Tschechien	3.766	6	ja	8 Mrd CZK (ca. 306 Mio. €)	8 Mrd CZK (ca. 306 Mio. €; 1/4 muss Betreiber vorhalten, 3/4 der Staat)	-	
Bulgarien	1.906	2	ja	96 Mio. BGN (ca. 49 Mio. €)	96 Mio. BGN (ca. 49 Mio. €)		
Ungarn	1.889	4	ja	100 Mio. SZR (ca. 115 Mio. €)	100 Mio. SZR (ca. 115 Mio. €)	200 Mio. SZR (ca. 230 Mio. €)	
Slowakei	1.816	4	ja	75 Mio. €	75 Mio. €		
Kroatien			ja	320 Mio. HRK (ca. 44 Mio. €)	320 Mio. HRK (ca. 44 Mio. €)		



Staat	Bruttogesamtleistung installierter Kernkraftwerke am Netz in MW <sup>103</sup>	Zahl der Reaktoren <sup>104</sup>	Vertragsstaat des Gemeinsamen Protokolls (GP)	Haftungsbegrenzung für den Anlagenbetreiber	Vorgeschriebene Deckungsvorsorge summe für Kernreaktoren	Staatliche Freistellungsverpflichtung <sup>105</sup>	Zusätzliche Freistellung auf Grund internationaler Vereinbarung
Bosnien-Herzegowina			nein	unbegrenzt	Nicht spezifiziert		
Mazedonien			nein	Unbegrenzt	Nicht spezifiziert		
Montenegro			nein	Unbegrenzt	Nicht spezifiziert		
Serbien			nein	Unbegrenzt	Nicht spezifiziert		
Estland			ja	unbegrenzt	Nicht spezifiziert		
Litauen			ja	5 Mio. US-\$	5 Mio. US-\$		
Weißrussland			nein	Unbegrenzt	Erforderlich, aber keine Mindestsumme		
Moldawien			nein	Unbegrenzt	Nicht spezifiziert		
<b>5. Europäische Staaten, die keinem Übereinkommen beigetreten sind<sup>110</sup></b>							
Irland				Unbegrenzt	Keine Mindestanforderung		
Österreich				unbegrenzt	406 Mio. (+ 40,6 Mio. für Zinsen und Rechtsverfolgungskosten)		
Luxemburg				unbegrenzt	Nicht spezifiziert		
<b>6. USA</b>							
USA	100.605	103		375 Mio. US-\$ (ca. 285 Mio. €) als Einzelbetreiber + ca. 12 Mrd. US-\$ (ca. 9 Mrd. €) solidarische Haftung	375 Mio. US-\$ (ca. 285 Mio. €) als Einzelbetreiber + 111,9 Mio. US-\$ (ca. 85 Mio. €) solidarischer Haftung aller Betreiber für jedes weitere Kernkraftwerk (insgesamt ca. 12 Mrd. US-\$ / ca. 9 Mrd. €)	-	-

<sup>110</sup> Hierzu gehören auch Liechtenstein, Malta, Zypern, zu denen uns allerdings keine Informationen vorliegen.

