



---

**Ausarbeitung**

---

**Rückbau von Atomkraftwerken und Entsorgung radioaktiver Abfälle**  
Rechtsgrundlagen und Fragen der finanziellen Vorsorge



**Rückbau von Atomkraftwerken und Entsorgung radioaktiver Abfälle**  
Rechtsgrundlagen und Fragen der finanziellen Vorsorge

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 312/14  
Abschluss der Arbeit: 15.01.2015  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: [REDACTED]

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Verpflichtung zum Rückbau von Atomkraftwerken und der Entsorgung radioaktiver Abfälle?</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Finanzierung des Rückbaus von Atomkraftwerken und der Entsorgung radioaktiver Abfälle</b>	<b>6</b>
3.1.	Kostentragungspflicht nach dem Verursacherprinzip	6
3.2.	Sicherstellung der finanziellen Stilllegungsvorsorge	7
3.2.1.	Finanzielle Stilllegungsvorsorge als Genehmigungsvoraussetzung	8
3.2.2.	Lösungsansätze ausgehend von der Bildung von Rückstellungen	8
3.2.3.	Sicherheitsleistungen	9
3.2.4.	Stilllegungskassen	10
3.2.5.	Versicherungslösungen	10
3.2.6.	Pool- und Haftungsverbundlösungen	11
3.2.7.	Fondslösungen	12

## 1. Fragestellung

In Deutschland befinden sich derzeit neun Atomkraftwerke in Betrieb, acht Atomkraftwerke sind abgeschaltet, ohne dass bislang eine Stilllegungsgenehmigung erteilt wurde und weitere 16 Atomkraftwerke befinden sich in Stilllegung.<sup>1</sup> Bei drei Atomkraftwerken ist die Stilllegung abgeschlossen bzw. diese wurden aus dem Geltungsbereich des Atomgesetzes entlassen.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund wird gefragt, aus welchen Rechtsgrundlagen sich die Verpflichtung der Betreiber zum Rückbau der Atomkraftwerke und der Entsorgung der dabei entstehenden radioaktiven Abfälle ergibt. Ferner wird gefragt, auf welcher Grundlage die Verpflichtung der Betreiber zur Finanzierung des Rückbaus bzw. der Entsorgung beruht. Schließlich wird um eine Darstellung der Möglichkeiten für eine effektive Sicherung von Finanzmitteln als Vorsorge für die Kosten des Stilllegungsprozesses gebeten.

## 2. Verpflichtung zum Rückbau von Atomkraftwerken und der Entsorgung radioaktiver Abfälle?

Nach herrschender Meinung enthält das Atomgesetz keine Verpflichtung zum Rückbau eines Atomkraftwerkes<sup>3</sup>:

Die zentrale Norm für die Stilllegung von Atomkraftwerken ist § 7 Abs. 3 Atomgesetz (AtG). Danach bedürfen die Stilllegung einer Anlage nach § 7 Abs. 1 S. 1 AtG sowie der sichere Einschluss der endgültig stillgelegten Anlage oder der Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen der Genehmigung. Die Genehmigung darf nach § 7 Abs. 3 S. 2 AtG nur erteilt werden, wenn die

- 
- 1 Bundesamt für Strahlenschutz, Auflistung der in Betrieb befindlichen kerntechnischen Anlagen in Deutschland, Stand: Dezember 2014, abrufbar unter [http://www.bfs.de/de/kerntechnik/Kernanlagen\\_Betrieb.pdf](http://www.bfs.de/de/kerntechnik/Kernanlagen_Betrieb.pdf), (letzter Abruf am 14. Januar 2015); dass., Auflistung der abgeschalteten bzw. in Stilllegung befindlichen kerntechnischen Anlagen in Deutschland, Stand: April 2014, abrufbar unter [http://www.bfs.de/de/kerntechnik/Kernanlagen\\_Stille-gung.pdf](http://www.bfs.de/de/kerntechnik/Kernanlagen_Stille-gung.pdf), (letzter Abruf am 14. Januar 2015).
  - 2 Bundesamt für Strahlenschutz, Auflistung der abgeschalteten bzw. in Stilllegung befindlichen kerntechnischen Anlagen in Deutschland, Stand: April 2014, abrufbar unter [http://www.bfs.de/de/kerntechnik/Kernanlagen\\_Stille-gung.pdf](http://www.bfs.de/de/kerntechnik/Kernanlagen_Stille-gung.pdf), (letzter Abruf am 14. Januar 2015).
  - 3 Wittkamp, Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Rückbaus von Kernkraftwerken, 2012, S. 51; Johlen, in: Dolde/Hansmann/Paetow/Schmidt-Abmann (Hrsg.), *Verfassung – Umwelt – Wirtschaft*, FS Sellner, 2010, S. 373 (380 f.); Mutschler, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), *Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium*, 1991, S. 169 (171); Greipl, in: Pelzer (Hrsg.), *Stilllegung und Beseitigung kerntechnischer Anlagen*, 1993, S. 171 (184), m.w.N.; Cloosters, in: Pelzer (Hrsg.), *Stilllegung und Beseitigung kerntechnischer Anlagen*, 1993, S. 227 (236 ff.) sowie die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/7777, S. 2. Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass der Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtG bzw. § 7 Abs. 2 AtG es gebiete, dass die Anlage nach einer gewissen Zeit des sicheren Einschlusses abzubauen sei, so bspw. Scharnhoop, *Die Vierte Novelle zum Atomgesetz*, DVBl 1977, 322 (325), ähnlich auch Wittkamp, *Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Rückbaus von Kernkraftwerken*, 2012, S. 52 ff. Auch das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften geht offenbar vom Bestehen einer Verpflichtung zur Beseitigung von Atomkraftwerken aus, EuG, Urteil vom 26. Januar 2006, Az. T-92/02, Rn. 60 ff. (Dieses Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften wurde in zweiter Instanz durch den Europäischen Gerichtshof wegen Unzulässigkeit der Klage aufgehoben, Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 29. November 2007, Az. C-176/06 P). Siehe zur Frage, ob sich möglicherweise aus dem Baurecht eine Verpflichtung zum Rückbau eines Atomkraftwerkes ergeben kann Johlen, in: Dolde/Hansmann/Paetow/Schmidt-Abmann (Hrsg.), *Verfassung – Umwelt – Wirtschaft*, FS Sellner, 2010, S. 373 (381 ff.).

Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG sinngemäß erfüllt sind. Eine Verpflichtung zum Rückbau von Atomkraftwerken enthält die Norm damit nicht. § 7 Abs. 3 AtG ist nämlich als Genehmigungstatbestand und nicht als Befugnisnorm zur Anordnung einer Stilllegungsvariante konstruiert.<sup>4</sup> Aus dem Umstand, dass eine Maßnahme der Genehmigung bedarf, kann nicht geschlussfolgert werden, dass sie deshalb durchgeführt werden müsse.<sup>5</sup>

Unabhängig von der Systematik des § 7 Abs. 3 AtG sind die hier maßgeblichen Stilllegungsvarianten des sicheren Einschlusses und des Abbaus in der Norm durch ein „oder“ alternativ und nicht kumulativ verknüpft.<sup>6</sup> Das bedeutet, dass die beiden Varianten gleichberechtigt nebeneinander stehen und der Betreiber frei wählen kann, ob er sich für die Variante des sicheren Einschlusses oder des Abbaus der Anlage entscheidet.<sup>7</sup> Auch ein Stufenverhältnis zwischen den beiden Stilllegungsvarianten, das nach der Phase des sicheren Einschlusses den Abbau der Anlage fordert, ist nicht erkennbar.<sup>8</sup> Schließlich können auch den Gesetzgebungsmaterialien zu § 7 Abs. 3 AtG keine Anhaltspunkte für die Bejahung einer Rückbauverpflichtung entnommen werden.<sup>9</sup>

Ausdrücklich geregelt ist hingegen in § 9a Abs. 1 AtG die Verpflichtung, die bei der Stilllegung von kerntechnischen Anlagen anfallenden radioaktiven Reststoffe sowie ausgebauten oder abgebauten radioaktiven Anlagenteile entweder schadlos zu verwerten oder als radioaktiven Abfall geordnet zu beseitigen.<sup>10</sup> Eine Verpflichtung zum Rückbau kann der Norm jedoch nicht entnommen werden. § 9a Abs. 1 AtG statuiert bestimmte Entsorgungspflichten im Falle der Stilllegung bzw. Beseitigung und setzt damit bereits voraus, dass eine Stilllegung oder Beseitigung erfolgt.<sup>11</sup>

- 
- 4 Die Norm entfaltet begünstigende Wirkung gegenüber dem Betreiber, da eine entsprechende Genehmigung bestandskräftig zum Ausdruck bringt, dass keine sicherheitstechnischen Bedenken gegen die Vornahme einer Stilllegungsmaßnahme bestehen, so Ronellenfisch, in: Pelzer (Hrsg.), Stilllegung und Beseitigung kerntechnischer Anlagen, 1993, S. 269 (274).
  - 5 Johlen, in: Dolde/Hansmann/Paetow/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verfassung – Umwelt – Wirtschaft, FS Sellner, 2010, S. 373 (380).
  - 6 Cloosters, in: Pelzer (Hrsg.), Stilllegung und Beseitigung kerntechnischer Anlagen, 1993, S. 227 (237).
  - 7 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Leitfaden zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss und zum Abbau von Anlagen oder Anlagenteilen nach § 7 des Atomgesetzes vom 12. August 2009 (BAnz 2009, Nr. 162a), Nr. 3.1, abrufbar unter [http://www.bfs.de/de/bfs/recht/rsh/volltext/3\\_BMU/3\\_73\\_1109.pdf](http://www.bfs.de/de/bfs/recht/rsh/volltext/3_BMU/3_73_1109.pdf) (letzter Abruf am 14. Januar 2015); siehe auch Breuer, Rechtsprobleme der Stilllegung kerntechnischer Anlagen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, DVBl 2005, 1359 (1361).
  - 8 Siehe Kurz, Stilllegung und Beseitigung nuklearer Anlagen, 1994, S. 98 ff.
  - 9 Siehe BT-Drs. 7/5293, S. 3.
  - 10 Siehe hierzu auch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Leitfaden zur Stilllegung, zum sicheren Einschluss und zum Abbau von Anlagen oder Anlagenteilen nach § 7 des Atomgesetzes vom 12. August 2009 (BAnz 2009, Nr. 162a), Nr. 6, abrufbar unter [http://www.bfs.de/de/bfs/recht/rsh/volltext/3\\_BMU/3\\_73\\_1109.pdf](http://www.bfs.de/de/bfs/recht/rsh/volltext/3_BMU/3_73_1109.pdf) (letzter Abruf am 14. Januar 2015).
  - 11 Siehe Johlen, in: Dolde/Hansmann/Paetow/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verfassung – Umwelt – Wirtschaft, FS Sellner, 2010, S. 373 (381).

Dies gilt auch für entsprechende Vorgaben aus der Strahlenschutzverordnung, wie beispielsweise die Pflicht aus § 76 Abs. 1 Strahlenschutzverordnung zur Ablieferung von radioaktiven Abfällen an eine Anlage des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle.<sup>12</sup>

Unabhängig vom Bestehen einer entsprechenden Verpflichtung im Atomgesetz sollen jedoch die Genehmigungsbehörden in atomrechtlichen Genehmigungsbescheiden die Stilllegung von Anlagen nach ihrer endgültigen Betriebseinstellung vorgeschrieben haben.<sup>13</sup>

### **3. Finanzierung des Rückbaus von Atomkraftwerken und der Entsorgung radioaktiver Abfälle**

#### **3.1. Kostentragungspflicht nach dem Verursacherprinzip**

Die Finanzierungsverantwortung für die Stilllegung und den Rückbau von Atomkraftwerken ist im Atomgesetz nicht ausdrücklich geregelt.<sup>14</sup> Es greift insoweit das sog. Verursacherprinzip, nach dem derjenige, der Umweltbelastungen (potentiell) verursacht, grundsätzlich die Kosten ihrer Vermeidung, Verringerung oder Beseitigung tragen soll.<sup>15</sup> Dies bedeutet, dass die Kosten für die Stilllegung und den Rückbau der Atomkraftwerke von den Betreibern der Atomkraftwerke zu tragen sind.<sup>16</sup>

Auch hinsichtlich der Entsorgung der beim Rückbau der Atomkraftwerke entstehenden radioaktiven Abfälle greift das Verursacherprinzip. Dies ist auch europarechtlich durch Art. 4 Abs. 3 lit. e der Richtlinie 2011/70/Euratom des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle vorgegeben, wonach die Kosten der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle von denjenigen getragen werden, die dieses Material erzeugt haben.

Zur Einrichtung von Endlagern für radioaktive Abfälle ist zunächst der Bund gemäß § 9a Abs. 3 S. 1 AtG verpflichtet. Die Finanzierung der Einrichtung eines Endlagers richtet sich nach den Regelungen des § 21b AtG und der Endlager-Vorausleistungsverordnung. Danach sind diejenigen, denen sich ein Vorteil durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Endlager bietet, dazu verpflichtet, die notwendigen Aufwendungen des Bundes zur Einrichtung der Endlager durch Beiträge zu finanzieren. Diese Regelungen betreffen derzeit das Endlager Konrad, das für die Endlagerung von radioaktiven Abfällen mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung vorgesehen ist. Für die Finanzierung der Suche nach einem Standort für ein Endlager für Wärme entwickelnde

---

12 Wittkamp, Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Rückbaus von Kernkraftwerken, 2012, S. 51.

13 Vgl. Reich/Helios, Steuerliche Rückstellungen für die Entsorgung und Stilllegung von Kernkraftwerken in Deutschland als Beihilfen i.S. des Art. 87 Abs. 1 EGV, IStR 2005, 44 (44); Mutschler, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1991, S. 169 (171).

14 Hoppenbrock, Finanzierung der nuklearen Entsorgung und der Stilllegung von Kernkraftwerken, 2009, S. 77 f.

15 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 4 Rn. 41 ff., m.w.N.

16 Meyer, Rückstellungen für Rückbau und Entsorgung im Atombereich – Analyse und Reformkonzept, ZNER 2012, 238 (238).

Abfälle gelten die besonderen Regelungen der §§ 21 ff. Standortauswahlgesetz. Danach werden die Kosten, die bei der Umsetzung des Standortauswahlverfahrens anfallen, über eine Umlage auf die Abfallverursacher umgelegt.<sup>17</sup> Sobald ein Endlager für radioaktive Abfälle in Betrieb genommen worden ist, werden den Abfallverursachern gemäß § 21a AtG die Kosten für die Einlagerung der Abfälle über Gebühren und Auslagen in Rechnung gestellt.

### 3.2. Sicherstellung der finanziellen Stilllegungsvorsorge

Die Stilllegung und Entsorgung von Atomkraftwerken ist mit erheblichen Kosten verbunden. Gleichwohl ist eine Stilllegungsvorsorge nicht im Atomgesetz verankert. Es gelten vielmehr die allgemeinen Vorschriften des Handelsrechts bezüglich von Rückstellungen.<sup>18</sup> In einer 2001 abgeschlossenen Solidarvereinbarung<sup>19</sup> haben sich die Energieversorgungsunternehmen zudem verpflichtet, für ihre Atomkraftwerke betreibenden Tochtergesellschaften Beherrschungsverträge abzuschließen bzw. Patronatserklärungen abzugeben. Diese privatrechtlichen Vereinbarungen laufen nach derzeitigem Stand mit dem Ende der Betriebszeit der Atomkraftwerke 2022 aus.<sup>20</sup>

Nach der derzeitigen Rechtslage ist nicht ausgeschlossen, dass die gebildeten Rückstellungen durch anderweitige Verfügungen des Betreibers oder durch Gläubigerzugriff – insbesondere im Falle einer Insolvenz – anderen als den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden.<sup>21</sup> Bereits seit den 1970er Jahren wird daher die Frage der effektiven Sicherung von Finanzmitteln als Vorsorge

- 
- 17 Hierzu Smeddinck, Elemente des Standortauswahlgesetzes zur Entsorgung radioaktiver Abfälle – Vorgeschichte, Zuschnitt und Regelungskomplexe, DVBl 2014, 408 (414 f.).
- 18 Siehe Fillbrandt/Paul, in: Danner/Theobald (Hrsg.), Energierecht, Stand: 81. EL 2014 (Kommentierung: 68. EL 2010), § 7 AtG Rn. 28. Vertiefend hierzu unter anderem Jasper, Die Finanzierung der Stilllegung von Kernkraftwerken, 2008, S. 69 ff.; Reinhard, Die Bildung von Rückstellungen für die Kosten der Stilllegung und Beseitigung von Kernkraftwerken, ET 1982, 657 (659 f.).
- 19 Abgedruckt bei Posser/Schmans/Müller-Dehn, Atomgesetz, Kommentar, 2003, Anhang Nr. 4.
- 20 Bereits 2012 endete der zwischen der Vattenfall Europe AG und Vattenfall AB geschlossene Beherrschungsvertrag mit der Verschmelzung der Vattenfall Europe AG auf die Vattenfall Deutschland GmbH, die zuvor in Vattenfall GmbH umbenannt wurde. Siehe hierzu die Pressemitteilung von Vattenfall vom 9. August 2012, abrufbar unter <http://corporate.vattenfall.de/newsroom/pressemeldungen/pressemeldungen-import/vattenfall-europe-ag-wird-vattenfall-gmbh/> (letzter Abruf am 7. Januar 2015).
- 21 Greipl, in: Pelzer (Hrsg.), Stilllegung und Beseitigung kerntechnischer Anlagen, 1993, S. 171 (185 f.); Cloosters, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2008, S. 294 (303), m.w.N. Das derzeitige Rückstellungssystem hingegen verteidigend Müller-Dehn, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2008, S. 321 ff.

für die Kosten des Stilllegungsprozesses diskutiert.<sup>22</sup> Im Folgenden wird ein Überblick die verschiedenen Lösungsansätze gegeben.<sup>23</sup>

### 3.2.1. Finanzielle Stilllegungsvorsorge als Genehmigungsvoraussetzung

Im Jahre 1987 hat die SPD-Fraktion des Bundestages einen Entwurf für ein Kernenergieabwicklungsgesetz vorgelegt, in dem die finanzielle Stilllegungsvorsorge als Genehmigungsvoraussetzung vorgesehen war. Voraussetzung für die Erteilung einer Genehmigung nach § 7 Atomgesetz war danach, dass für die Kosten der späteren Stilllegung und Beseitigung der Anlage Sicherheit geleistet wird.<sup>24</sup> Dies konnte nach dem Gesetzentwurf erfolgen durch Hinterlegung nach der Hinterlegungsordnung, durch Bürgschaft einer (mit Zustimmung der zuständigen Behörde) ausgewählten Bank oder eines Kreditversicherers, durch bestimmte Grundpfandrechte oder durch von der zuständigen Behörde als gleichwertig anerkannte andere Sicherheiten.

Da eine solche Regelung nur künftige Genehmigungen erfasst, wurde erwogen, die finanzielle Stilllegungsvorsorge stattdessen als atomrechtliche Betreiberpflicht zu schaffen (hierzu unten unter 3.2.3.).<sup>25</sup>

### 3.2.2. Lösungsansätze ausgehend von der Bildung von Rückstellungen

Nach der derzeitigen Rechtslage sind die Betreibergesellschaften als Genehmigungsinhaber handelsrechtlich dazu verpflichtet, Rückstellungen für die Stilllegung zu bilden. Ausgehend von diesem Modell der finanziellen Stilllegungsvorsorge werden im Wesentlichen drei Ansätze zur langfristigen Sicherung der Finanzierung diskutiert:

Der erste Ansatz betrifft die Bildung eines Sicherungsvermögens nach dem Vorbild der Regelungen im Versicherungsaufsichtsgesetz.<sup>26</sup> Danach würden durch Designation, also durch Widmung eines Teils des Unternehmensvermögens, den Rückstellungen bestimmte Vermögensteile, das sog. Sicherungsvermögen, gegenübergestellt (vgl. § 66 Versicherungsaufsichtsgesetz [VAG]).

---

22 Vgl. etwa Dangelmaier, in: Lukes (Hrsg.), Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1977, S. 133 (138); Scharnhoop, in: Lukes (Hrsg.), Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1977, S. 141 (147); Hartkopf, in: Lukes (Hrsg.), Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1980, S. 3 (25).

23 Siehe auch die Überblicke bei Cloosters, Rückstellungsverpflichtungen für Kernkraftwerke, atw 2008, 386 (389); Lukes/Salje/Feldmann, Finanzielle Vorsorge für die Stilllegung und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen, ET 1978, 680 (682 ff.) und Greipl, in: Pelzer (Hrsg.), Stilllegung und Beseitigung kerntechnischer Anlagen, 1993, S. 171 (186 f.).

24 BT-Drs. 11/13, S. 8.

25 Pelzer, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1991, S. 145 (159).

26 Bordin/Paul, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2008, S. 271 (286), dort zum Folgenden.

Der zweite Ansatz sieht für die Bildung des Sicherungsvermögens bestimmte Vorgaben vor.<sup>27</sup> Unternehmen sollen verpflichtet werden, das Vermögen so anzulegen, dass möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung erreicht wird.<sup>28</sup> Wiederum wird an das Versicherungsrecht angeknüpft: So enthalten die Regelungen in §§ 54 ff. VAG bzw. in der Anlageverordnung unter anderem einen Katalog von zulässigen Anlageformen sowie Vorgaben hinsichtlich Mischung und Streuung einer Anlage.

Der dritte Ansatz betrifft die Frage, wie verhindert werden kann, dass das Sicherungsvermögen in das haftende Unternehmensvermögen fällt. Diesbezüglich wird vorgeschlagen, im Atomrecht eine Regelung nach dem Vorbild des § 77a VAG zu schaffen.<sup>29</sup> Dieser sieht bei der Insolvenz des Versicherungsunternehmens die bevorrechtigte Befriedigung der Versicherten vor.

### 3.2.3. Sicherheitsleistungen

Wie eingangs erwähnt, haben sich die Energieversorgungsunternehmen im Rahmen der Solidarvereinbarung von 2001 verpflichtet, mittels Beherrschungsverträgen bzw. Patronatserklärungen Sicherheit für ihre Atomkraftwerke betreibenden Tochtergesellschaften zu leisten. Hierüber hinausgehend wird die Möglichkeit diskutiert, die betroffenen Unternehmen gesetzlich zur Leistung einer entsprechenden Sicherheit zu verpflichten.

Bereits 1989 sprach sich beispielsweise der Bundesrat dafür aus, die Betreiber von Atomkraftwerken ausdrücklich dazu zu verpflichten, Sicherheit für die Kosten der späteren Stilllegung, des sicheren Einschlusses oder der Beseitigung der von ihnen betriebenen Anlage zu leisten.<sup>30</sup> In der Diskussion wird zudem Bezug genommen auf entsprechende Regelungen aus dem Abfall- bzw. Immissionsschutzrecht<sup>31, 32</sup>

Diskutiert werden dabei verschiedenste Formen von Sicherheitsleistungen, wie etwa die Hinterlegung von Geld oder Wertpapieren oder die Bestellung von Hypotheken und Grundschulden.<sup>33</sup> Die Leistung der Sicherheit ist auch durch Dritte denkbar, etwa durch die Übernahme von Garantien

---

27 Bordin/Paul, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2008, S. 271 (287 f.). Vgl. auch Mutschler, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1991, S. 169 (172). Für einen weiten Entscheidungsspielraum der Unternehmen bzgl. der Anlage spricht sich hingegen Dangelmaier, in: Lukes (Hrsg.), Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1977, S. 133 (138), aus.

28 Vgl. Jasper, Die Finanzierung der Stilllegung von Kernkraftwerken, 2008, S. 242.

29 Bordin/Paul, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2008, S. 271 (289).

30 BT-Drs. 11/4086, S. 15.

31 Siehe bspw. § 18 Deponieverordnung sowie § 12 Abs. 1 S. 2 und § 17 Abs. 4a S. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz.

32 Vgl. Cloosters, Rückstellungsverpflichtungen für Kernkraftwerke, atw 2008, 386 (389); Bordin/Paul, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2008, S. 271 (290).

33 Vgl. Cloosters, Rückstellungsverpflichtungen für Kernkraftwerke, atw 2008, 386 (389).

oder Zahlungsverprechen von Banken<sup>34</sup>, die Übernahme von Konzernbürgschaften, die Abgabe von harten Patronatserklärungen<sup>35</sup> oder den Abschluss von lückenlosen Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträgen<sup>36</sup> oder die Normierung einer gesetzlichen Einstandspflicht der übergeordneten Konzernmütter<sup>37</sup>.<sup>38</sup> Auch eine Kombination mehrerer Sicherungsmittel wird in Erwägung gezogen.<sup>39</sup>

#### 3.2.4. Stilllegungskassen

Des Weiteren wird die Einrichtung von sog. Stilllegungskassen – etwa nach dem Vorbild von Pensionskassen – diskutiert.<sup>40</sup> Anders als bei der Rückstellungslösung, bei der der einzelne Betreiber den Stilllegungsbedarf im eigenen Unternehmen ansammelt, würde danach die Ansammlung des Stilllegungsbedarfs einer rechtlich selbstständigen juristischen Person, einer Stilllegungskasse, übertragen werden.<sup>41</sup> Diese Stilllegungskasse soll dann aus Unternehmensmitteln mit dem notwendigen Kapital ausgestattet und verpflichtet werden, im Stilllegungsfall dem Betreiber die zur Stilllegung erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Im Unterschied zu den Fondslösungen (hierzu unten unter 3.2.7.) soll nach diesem Lösungsansatz jeder Betreiber eine eigene Stilllegungskasse einrichten.

#### 3.2.5. Versicherungslösungen

Weiter sind die Versicherungslösungen zu nennen, bezüglich derer sich im Wesentlichen zwei Ausgestaltungen unterscheiden lassen:

Die erste Variante sieht vor, dass der Betreiber zum Abschluss einer Versicherung verpflichtet wird, bei der der Versicherer nach dem Vorbild einer Lebensversicherung mittels der Prämien des Betreibers den Stilllegungsbedarf ansammelt und aufgrund eines Risikozuschlags die Bereitstellung des Stilllegungsbedarfs auch für den Fall zusichert, dass bei einer ungeplanten Stilllegung oder bei

---

34 Vgl. Lukes/Salje/Feldmann, Finanzielle Vorsorge für die Stilllegung und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen, ET 1978, 680 (685).

35 Pelzer, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1991, S. 145 (158).

36 Meyer, Rückstellungen für Rückbau und Entsorgung im Atombereich – Analyse und Reformkonzept, ZNER 2012, 238 (242); Bordin/Paul, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2008, S. 271 (290 f.).

37 Bordin/Paul, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2008, S. 271 (291).

38 Siehe den Überblick bei Cloosters, Rückstellungsverpflichtungen für Kernkraftwerke, atw 2008, 386 (389) bzw. ders., in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. Deutsches Atomrechtssymposium, 2008, S. 293 (304).

39 Greipl, in: Pelzer (Hrsg.), Stilllegung und Beseitigung kerntechnischer Anlagen, 1993, S. 171 (187).

40 Siehe Stratmann, Das Restrisiko, Handelsblatt vom 9. Dezember 2014.

41 Vgl. Lukes/Salje/Feldmann, Finanzielle Vorsorge für die Stilllegung und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen, ET 1978, 680 (684 f.).

einem Konkurs des Betreibers vor Beendigung der vorgesehenen Laufzeit die Prämienansammlung noch nicht die erforderliche Höhe zur Deckung des Stilllegungsbedarfs erreicht hat.<sup>42</sup>

In der zweiten Variante gründen die Betreiber einen Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, der die eben beschriebene Stellung des Versicherers übernimmt.<sup>43</sup>

Angesichts der mit dem Atomausstieg verbundenen Verkürzung der Laufzeit der Atomkraftwerke dürften die Versicherungslösungen jedoch an Bedeutung verloren haben.

### 3.2.6. Pool- und Haftungsverbundlösungen

Diskutiert werden weiter Lösungsansätze, bei denen sich die Betreiber von Atomkraftwerken im Wege einer Kooperation zusammenschließen.<sup>44</sup> Einem solchen Modell liegt die Idee zugrunde, dass die Last der finanziellen Vorsorge nicht mehr einen Betreiber allein, sondern eine Gruppe von Unternehmen trifft, die sich aufgrund gleich gelagerter Interessen gegenseitig vertraglich verpflichtet haben, im Falle des Stilllegungsbedarfs Kapital zu überlassen.<sup>45</sup> Die Unternehmen sammeln das Kapital dabei zunächst intern an und verpflichten sich, im Bedarfsfall eines der kooperierenden Unternehmen finanziell nach festgelegten Quoten zu unterstützen, beispielsweise durch die Gewährung eines entsprechenden Darlehens.

Vergleichbare Lösungen finden sich in der Bank- und Versicherungswirtschaft.<sup>46</sup> So sind alle Banken (mit Ausnahme der Sparkasse, Landesbanken, Landesbausparkassen und Genossenschaftsbanken<sup>47</sup>) gemäß § 2 Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz verpflichtet, ihre Einlagen und Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften durch Zugehörigkeit zu einer Entschädigungseinrichtung zu sichern.<sup>48</sup> Und Unternehmen, die zum Geschäftsbetrieb in den Versicherungssparten Lebensversicherung und substitutive Krankenversicherung zugelassen

---

42 Vgl. Lukes/Salje/Feldmann, *Finanzielle Vorsorge für die Stilllegung und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen*, ET 1978, 680 (685 f.).

43 Vgl. Lukes/Salje/Feldmann, *Finanzielle Vorsorge für die Stilllegung und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen*, ET 1978, 680 (686 f.).

44 Sauer, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), *Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium*, 1991, S. 177 (199); Mutschler, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), *Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium*, 1991, S. 169 (172 ff.); Pelzer, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), *Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium*, 1991, S. 145 (159).

45 Vgl. Lukes/Salje/Feldmann, *Finanzielle Vorsorge für die Stilllegung und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen*, ET 1978, 680 (683 f.), dort zum Folgenden.

46 Siehe auch Jasper, *Die Finanzierung der Stilllegung von Kernkraftwerken*, 2008, S. 240 f.

47 Diese Banken sind keiner Entschädigungseinrichtung zugeordnet, da sie Mitglieder sog. institutssichernder Einrichtungen sind (§ 12 Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz).

48 Zusätzlich zur gesetzlichen Einlagensicherung und Anlegerentschädigung haben sich zahlreiche Institute freiwilligen Einlagensicherungseinrichtungen angeschlossen.

sind, müssen gemäß §§ 124 ff. VAG einem Sicherungsfonds angehören, der im Falle einer Insolvenz die Fortführung der Versicherungsverträge sicherstellt.

Für die Ausgestaltung einer Pool- bzw. Haftungsverbundlösung kommen unter anderem gegenseitige Schuldübernahmen, Garantieverprechen oder Patronatserklärungen in Betracht. Als organisatorischer Rahmen wird die Gründung einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts vorgeschlagen, die aus solchen Energieversorgungsunternehmen besteht, die selbst oder durch Beteiligungsgesellschaften Atomkraftwerke betreiben, und deren Zweck allein darin besteht, den Trägern der Kraftwerke zweckgebunden für die Stilllegung ihrer Anlage diejenigen Mittel zur Verfügung zu stellen, die auf andere Weise nicht aufzubringen sind.<sup>49</sup>

### 3.2.7. Fondslösungen

Eine besondere Rolle spielen in der jüngeren Diskussion Fondslösungen.<sup>50</sup> Diese sehen vor, dass alle Finanzmittel, die für die Stilllegungsaktivitäten benötigt werden, in einem Fonds gesammelt werden. Dabei wird zwischen einer Verwaltung des Fonds durch die Betreiber einerseits und der Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds andererseits unterschieden.<sup>51</sup> Für den Fall, dass die eingezahlten Mittel nicht ausreichen sollten, wird eine Nachschusspflicht der Konzerne diskutiert.<sup>52</sup> Erörtert wird auch eine schrittweise Einzahlung der Mittel als Kompromisslösung sowie die Frage, ob mit dem Fonds auch ein Solidarprinzip unter den Betreiberfirmen eingeführt werden soll.<sup>53</sup>

Vorbilder für die Einrichtung eines entsprechenden öffentlich-rechtlichen Fonds finden sich in der Schweiz<sup>54</sup>, in Finnland sowie in Schweden<sup>55, 56</sup>. In diesem Zusammenhang ist auch ein 2003 von der Europäischen Kommission im Rahmen des so genannten Nuklearpakets vorgestellter

---

49 Mutschler, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1991, S. 169 (173).

50 Siehe die Nachweise bei Meyer, Rückstellungen für Rückbau und Entsorgung im Atombereich – Analyse und Reformkonzept, ZNER 2012, 238 (241 Fn. 15) und Jasper, Die Finanzierung der Stilllegung von Kernkraftwerken, 2008, S. 234 ff. sowie die Rede des niedersächsischen Umweltministers im Bundesrat vom 10. Oktober 2014, BR-PlPr. 926, S. 318. Auch das Bundesamt für Strahlenschutz befürwortet einen solchen öffentlich-rechtlichen Fonds, siehe [http://www.bfs.de/de/endlager/publika/finanzierung\\_rueckbau.html](http://www.bfs.de/de/endlager/publika/finanzierung_rueckbau.html) (letzter Abruf am 8. Januar 2015). Siehe zu entsprechenden Überlegungen der Bundesregierung Simantke, Ungewolltes Erbe, Der Tagesspiegel vom 5. Januar 2015, S. 4 sowie den Artikel von Reuters vom 17. Dezember 2014 „Wirtschaftsministerium will nichts von Atomfonds wissen“, abrufbar unter <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEKBN0JV1C520141217> (letzter Abruf am 8. Januar 2015).

51 Vgl. Cloosters, Rückstellungsverpflichtungen für Kernkraftwerke, atw 2008, 386 (389).

52 Vgl. Simantke, Ungewolltes Erbe, Der Tagesspiegel vom 5. Januar 2015, S. 4.

53 Meyer, Rückstellungen für Rückbau und Entsorgung im Atombereich – Analyse und Reformkonzept, ZNER 2012, 238 (241).

54 Ausführlich hierzu Jasper, Die Finanzierung der Stilllegung von Kernkraftwerken, 2008, S. 55 ff.

55 Ausführlich hierzu Jasper, Die Finanzierung der Stilllegung von Kernkraftwerken, 2008, S. 51 ff.

56 Vgl. Cloosters, Rückstellungsverpflichtungen für Kernkraftwerke, atw 2008, 386 (389), m.w.N.

Richtlinienentwurf zu erwähnen, der die Überführung der Rückstellungsreserven aus den Unternehmen in nationale Rückstellungsfonds vorsah.<sup>57</sup> Parallelen werden zudem zum Modell der bergrechtlichen Schadensausfallkasse (vgl. § 122 Bundesberggesetz) gezogen.<sup>58</sup>

Auf Betreiberseite werden in Bezug auf die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds insbesondere grundrechtliche Bedenken geäußert und die Frage der Haftung für unzureichende bzw. fehlerhafte Verwaltung des Fonds durch staatliche Verwalter problematisiert.<sup>59</sup>

( [REDACTED] )

- 
- 57 Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen sowie Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, KOM (2003) 32 endg., Art. 9. Siehe hierzu von Danwitz, Die Einrichtung von Stilllegungsfonds für kerntechnische Anlagen – ein Kompetenzproblem für die EURATOM, ET 2003, 600 ff., sowie Jasper, Die Finanzierung der Stilllegung von Kernkraftwerken, 2008, S. 219 ff.
- 58 Greipl, in: Pelzer (Hrsg.), Stilllegung und Beseitigung kerntechnischer Anlagen, 1993, S. 171 (187 Fn. 78); Lukes/Salje/Feldmann, Finanzielle Vorsorge für die Stilllegung und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen, ET 1978, 680 (687). Das Bundesberggesetz sieht dabei vor, dass eine Bergschadensausfallkasse als Anstalt des öffentlichen Rechts einzurichten ist, wenn es der Bergbauwirtschaft nicht gelingt, eine vergleichbare Sicherung der Ersatzansprüche zu gewährleisten. Um die Errichtung einer Ausfallkasse in öffentlich-rechtlicher Form zu vermeiden, haben die betroffenen Unternehmen 1987 den Verein „Bergschadensausfallkasse e.V.“ gegründet. Vertiefend hierzu Knetsch, Haftungsrecht und Entschädigungsfonds, 2012, S. 21 ff.
- 59 Müller-Dehn, Finanzielle Entsorgungsvorsorge aus Sicht der Betreiber, atw 2008, S. 391 (393 f.). Vgl. auch Pelzer, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), Neuntes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1991, S. 145 (158).