

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Verantwortung der kerntechnischen Entsorgung (BT-DS 18/10353)**

anlässlich der Sachverständigenanhörung im Wirtschaftsausschuss  
von Dr. Olaf Däuper, Rechtsanwalt und Partner, BBH

Der Gesetzentwurf will den am 27. April 2016 veröffentlichten Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (KFK) umsetzen. Grundlegender Ansatz des KFK-Berichts ist es, zum Zwecke dieser Generationenaufgabe Handlungs- und Finanzierungsverantwortlichkeiten neu zu ordnen und sinnvoll zusammenzuführen. Hierbei bleiben Stilllegungen und Rückbau der Kernkraftwerke in der Verantwortung der Betreiber, wohingegen die Entsorgung – beginnend mit der Zwischenlagerung des fachgerecht verpackten radioaktiven Abfalls bis hin zur Endlagerung - in staatlicher Verantwortung zusammengeführt wird. Diese Neuordnung insbesondere der kerntechnischen Entsorgungsstrukturen bedarf umfangreicher gesetzlicher Neuregelungen. Diese lassen sich in den folgenden sechs Punkten zusammenfassen:

1. Es wird ein Entsorgungsfonds geschaffen, in den die Betreiber ihre hierfür gebildeten Rückstellungen als Grundbetrag einzahlen müssen (Art. 1 § 7 Abs. 2). Hierdurch werden diese Rückstellungen im Falle einer Insolvenz der Betreiber gesichert. Die dem Grunde nach fortbestehende Nachschusspflicht der Betreiber (Art. 1 § 8 Abs. 2), z.B. bei unvorhersehbaren Kostensteigerungen, kann von diesem optional beendet werden, indem sie einen Risikoaufschlag in Höhe von ca. 35 % des Rückstellungsbetrags in den Fonds einmalig einzahlen (Art. 1 § 7 Abs. 3). Eine Einzahlung der Rückstellungen in Raten ist nur möglich, wenn die Betreiber zugleich für die Zahlung des Risikoaufschlags optieren und eine entsprechende Sicherheitsleistung in Höhe des Gesamtbetrags anbieten (Art. 1 § 7 Abs. 4). Die Anlage der Fondsmittel erfolgt nach konsentierten, risikoaversen Anlagerichtlinien (Art. 1 § 9 Abs. 2).
2. Die Handlungs- und Finanzierungspflichten der Betreiber im Zusammenhang mit der Entsorgung radioaktiver Abfälle gehen mit Einzahlung des Grundbetrags in den Fonds (bzw. Zahlung der ersten Rate) auf den Staat über (Art. 2 § 1 und § 2 Abs. 3 und 4). Das Entsorgungsübergangsgesetz regelt auch die Übertragung der Zwischenlager und – unter weiteren Voraussetzungen - die Erstattung notwendigen Aufwands für Bau, Betrieb und Nachrüstungen der Zwischenlager im Übergang (Art. 2 § 3).

3. Im Atomgesetz wird, um einen genehmigungsrechtlich reibungslosen Ablauf von Stilllegung und Rückbau der Kernkraftwerke zu gewährleisten, eine klarstellende Regelung aufgenommen, wonach die Betreiber *unverzüglich* die jeweiligen Kernkraftwerke stillzulegen und rückzubauen haben (Art. 3 Ziff. 2).
4. Um für den Aufgabenbereich „Stilllegung und Rückbau der Kernkraftwerke sowie Verpackung radioaktiver Abfälle“, die im umfassenden Verantwortungsbereich der Betreiber verbleiben, wenn schon keine Insolvenzversicherung, so zumindest eine weitestgehend mögliche Transparenz über die Werthaltigkeit der hierfür gebildeten und bei den Betreibern verbleibenden Rückstellungen zu gewährleisten, wird das Transparenzgesetz geschaffen. Nach diesem Gesetz sind die Betreiber verpflichtet, auf der Grundlage des Jahresabschlusses jährlich eine detaillierte Aufstellung der in der Bilanz gebildeten Rückstellungen für die Stilllegungen und ihrer Rückbauverpflichtungen vorzunehmen, aus der sich auch eine Liquiditätsplanung für die Auflösung der Rückstellungen ergibt. Berechtigter nach dem Transparenzgesetz ist hierbei das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Art. 7 § 2 Abs. 1 iVm § 1).
5. Um die Haftung der Betreiber für ihre atomrechtlichen Verbindlichkeiten nicht nur auf die jeweilige Betreibergesellschaft zu beschränken, sondern - als korrespondierendes Element zu den während des Betriebs bestehenden Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträgen – auf Konzernunternehmen, die die Betreibergesellschaften beherrschen (Art. 8 § 2), zu erweitern, wird neu ein Nachhaftungsgesetz geschaffen. Die konzernweite Nachhaftung ist im Verhältnis zu den unmittelbaren Verbindlichkeiten der Betreibergesellschaften subsidiär und strikt akzessorisch ausgestaltet (Art. 8 § 1 Abs. 4), sie endet spätestens mit dem Verschluss des Endlagers (Art. 8 § 4). Das Nachhaftungsgesetz erweitert den Kreis der Adressaten für Verbindlichkeiten der Betreiber aus Stilllegung und Rückbau, aber auch für die Entsorgung der radioaktiven Abfälle, solange eine Nachschusspflicht der Betreiber besteht (Art. 8 § 1 Abs. 1). Die Nachschusspflicht erlischt allerdings mit Einzahlung des Risikoaufschlags (s oben unter 1.). Nachträgliche Beschränkungen der Haftungsmasse (etwa durch gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungsprozesse der Betreiberkonzerne) wird für den Bereich der Nachschusspflicht weitestgehend möglich ein Riegel vorgeschoben (Art. § 3 Abs. 3 und 4).
6. Das Gesetzespaket wird spätestens zum 30. Juni 2021 evaluiert, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob die mit dem Gesetzespaket beabsichtigten Wirkungen eingetreten sind oder nicht (Art. 9 § 1).

Vor dem Hintergrund seiner weitreichenden Bedeutung, der Komplexität der zu regelnden Materie und des historischen Antagonismus zwischen den Betreibern und großen Teilen der Bevölkerung, ist der Gesetzesentwurf eine historische Zäsur und darf im Grundsatz als geglückt bezeichnet werden.

Dennoch empfehle ich bei kritischer Bestandsaufnahme im Einzelnen folgende Änderungen, Klarstellungen, Ergänzungen:

- Sowohl bei der Besetzung des Fondskuratoriums (Art. 1 § 4) als auch im Transparenzgesetz sollte der Haushaltsgesetzgeber angemessen beteiligt werden bzw. umfangreiche Auskunftsrechte haben.

Grund: Reichen die Rückstellungen für Rückbau und Stilllegung bzw. die Einzahlung in den Fonds nicht aus, so ist der Kernenergieausstieg aus dem allgemeinen Haushalt zu finanzieren.

- Die in den Rückstellungen vorgesehenen Abflüsse für Zwecke der Zwischen- und Endlagerung in den Jahren 2015 und 2016 sind darauf zu überprüfen, ob diese auch tatsächlich abgeflossen sind. Ggf. sind die zu übertragenden Mittel in den Anlagen dem tatsächlichen Mittelabfluss anzupassen.
- In Art. 1 § 8 Abs. 2 ist eine Klarstellung im Wortlaut anzuempfehlen, aus der sich zweifelsfrei ergibt, dass die Nachschusspflicht (im Fall einer Nichtzahlung des Risikoaufschlags) dauerhaft besteht.
- Die Mittel des Fonds sollten – schon um eine langfristige sichere und risikoaverse Anlage zu gewährleisten – nur in klimafreundliche, CO<sub>2</sub>-freie Investments fließen. Desgleichen sollten auch keine Mittel des Fonds unmittelbar oder mittelbar in Projekte zur Nutzung von Kernenergie im Ausland investiert werden.
- In Art. 2 § 3 Abs. 5 ist deutlich zu machen, dass die Betriebsführerschaft der Betreiber im Auftrag des bundeseigenen „Dritten“ nur *übergangsweise* erfolgt und sie nur für eindeutig definierten notwendigen Aufwand eine Erstattung erhalten.

Grund: Bei der Neuordnung der Zwischen- und Endlagerstrukturen sollten intransparente Strukturen wie bisher – am besten mit dem Stichwort „Ewigkeitsvertrag mit der DBE bei gleichzeitiger Vergabefreiheit der Auftragserteilung“ - von Anfang an zwingend vermieden werden und auch jegliche Einfallstore hierzu von Anfang an geschlossen bleiben.

- Es müssen klare Schnittstellen zwischen Betreibern und dem bundeseigenen Dritten bei den Themenkomplexen Ablieferung und Übertragung der LAW- und MAW-Gebinde der HAW-Abfälle, Übernahme in der Bereitstellungslagerung, Feststellung der Endlagerfähigkeit und Pflicht zur Behälterdokumentation definiert werden. Dies sollte nicht nur in einer privatrechtlichen Vereinbarung zwischen Betreibern und Bund, sondern auch in einer Verordnung niedergelegt werden.
- In Art. 3 Ziff. 2 ist neben der expliziten Verpflichtung der Betreiber zur unverzüglichen Stilllegung und Rückbau auch eine Anordnungs- und Sanktionskompetenz der atomrechtlichen Aufsichtsbehörden vorzusehen, falls die Betreiber ihrer Verpflichtung nicht unverzüglich nachkommen.
- Das Einfügen einer expliziten Ermächtigung der Bundesregierung zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags mit den Betreibern in das Gesetzespaket ist durchaus empfehlenswert; die gesetzliche Ermächtigung ist dem Wortlaut nach auf bestimmte konkrete Vertragsinhalte abschließend zu beschränken. Es ist dann auch zu erwägen, dass die Beendigung der Nachschussverpflichtung in § 8 Abs. 2 vom Abschluss eines solchen Vertrags (kumulativ zur Einzahlung des Risikoaufschlags) abhängig gemacht wird.

Ferner: Der Inhalt des Vertrags ist zu veröffentlichen. Der Vertrag muss einen Klageverzicht der Betreiber gegen dieses Gesetzesvorhaben enthalten. Der Vertrag sollte eine Verpflichtung der Betreiber zu einer umfassenden Klagerücknahme, also bspw. auch bzgl. der Klagen zur Kernbrennstoffsteuer, zu den Amtshaftungsklagen infolge des Atommoratoriums oder zur Klage von Vattenfall gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem ICSID in Washington D.C. enthalten.

Grund: Es ist für eine dauerhafte und endgültige Befriedung des gesamten Themenbereichs unverzichtbar, sämtliche Klagen (und nicht nur entsorgungsrelevante) zurückzunehmen. Darüber hinaus dürfte es als Selbstverständlichkeit anzusehen sein, dass zwei Vertragspartner, die einen Kompromiss zu einem bestimmten Thema vereinbaren, sich zu demselben Themenkomplex nicht in anderem Zusammenhang weiter vor Gericht streiten.

Berlin, 30. November 2016

Kontakt: RA Dr. Olaf Däuper Tel +49(0)30 611 28 40-15 · Fax +49(0)30 611 28 40-99  
E-Mail: [olaf.daeuper@bbh-online.de](mailto:olaf.daeuper@bbh-online.de)