



Sachstand

Die völkerrechtliche Haftung für grenzüberschreitende Schäden nuklearer Unfälle am Beispiel belgischer Atomkraftwerke

Die völkerrechtliche Haftung für grenzüberschreitende Schäden nuklearer Unfälle am Beispiel belgischer Atomkraftwerke

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 070/17
Abschluss der Arbeit: 30. August 2017
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Völkervertragsrecht	5
2.1.	Pariser Übereinkommen (1960)	7
2.2.	Brüsseler Zusatzübereinkommen (1964)	9
2.3.	Gemeinsames Protokoll zur Anwendung des Wiener und des Pariser Atomhaftungsübereinkommens (1988)	10
3.	Völkergewohnheitsrecht	10
3.1.	Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen	11
3.2.	Gefährdungshaftung für Schäden durch gefährliche, aber nicht verbotene Aktivitäten	11
4.	Schlussbetrachtung	13

1. Einleitung

Die Störanfälligkeit verschiedener Reaktorblöcke der grenznahen belgischen Atomkraftwerke (AKW) Tihange und Doel wurde in den letzten Jahren mehrfach öffentlich diskutiert. Zuletzt schalteten sich die Reaktoren Ende 2015/Anfang 2016 von selbst ab.¹ Im Jahr 2017 ergaben Untersuchungen der belgischen Atomaufsichtsbehörde *Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle* (FANC) Abweichungen in den Messergebnissen im Vergleich zum Untersuchungsjahr 2014. Konkret wurden in den Reaktordruckbehältern der Anlagen Ultraschallanzeigen gefunden, die auf Wasserstofflocken, d. h. rissartige Trennungen innerhalb des Werkstoffs, zurückgeführt wurden.²

In Reaktordruckbehältern (RDB) finden kontrollierte Kettenreaktionen statt, die zu enormer Hitze und sehr hohem Druck führen. Die Druckbehälter bestehen aus zusammengeschweißten Schmiederingen.³ Weisen diese Schmiederinge Haarrisse auf, so ist zu befürchten, dass diese unter der entstehenden Hitze und dem Druck immer größer werden und die Ummantelung des Reaktordruckbehälters damit brüchiger. Die Reaktor-Sicherheitskommission, welche das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) u.a. in den Angelegenheiten der Sicherheit von kerntechnischen Anlagen berät, sah im Jahr 2016 keinen Grund für akute Besorgnis. Sie ging vielmehr davon aus, „dass unter Betriebsbelastungen ein Integritätsverlust der drucktragenden Wand der RDB nicht zu unterstellen ist.“⁴ Die Umweltministerin Barbara Hendricks bat jedoch die belgische Regierung, die beiden AKW-Blöcke Tihange 2 und Doel 3 bis zur Klärung offener Sicherheitsfragen vom Netz zu nehmen.⁵

Die zuletzt festgestellten Abweichungen in den Untersuchungen der FANC kamen laut eigener Aussage zustande, weil zwischen 2014 und 2017 bestimmte Messkriterien als bewertungspflichtig hinzugekommen waren.⁶ Während der Betreiber der AKWs *Engie Electrabel* die

-
- 1 Sachstand, „Zur Frage der völkerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit den Vorfällen im belgischen Kernkraftwerk Tihange“ (6. Januar 2016), WD 2 - 3000 - 215/15, S. 4 (**Anlage 1**).
 - 2 Reaktor-Sicherheitskommission, „Vorläufige Kurzbewertung der Sicherheitsnachweise für die Reaktordruckbehälter der belgischen Kernkraftwerke Doel-3 / Tihange-2“ (13. April 2016), verfügbar unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/sicherheitsnachweise_reaktordruckbehaelter_belgien_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 10. August 2017), S. 2.
 - 3 Wenzel, „Gravierende Mängel an belgischen AKW“ (18. Juli 2017), Frankfurter Rundschau, S. 13.
 - 4 Reaktor-Sicherheitskommission, „Vorläufige Kurzbewertung“ (Fn. 2), S. 2.
 - 5 BMUB, „Vorläufige Kurzbewertung der Sicherheitsnachweise für die Reaktordruckbehälter der belgischen Kernkraftwerke Doel-3 / Tihange-2“ (19. April 2017), verfügbar unter: <http://www.bmub.bund.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/nukleare-sicherheit/details-nukleare-sicherheit/artikel/vorlaeufige-kurzbewertung-der-sicherheitsnachweise-fuer-die-reaktordruckbehaelter-der-belgischen-kernkraftwerke-doel-3-tihange-2/> (zuletzt aufgerufen am 10. August 2017).
 - 6 FANC, „Doel 3 & Tihange 2: Flaw Indications in the Reactor Pressure Vessel Steel“; „June 2017: No Evolution of Hydrogen Flakes: Full Doel 3 and Tihange 2 Inspection Report“ (8. Juni 2017), verfügbar unter: <http://www.fanc.fgov.be/fr/page/doel-3-tihange-2-flaw-indications-in-the-reactor-pressure-vessel-steel/1989.aspx> (zuletzt aufgerufen am 10. August 2017).

Abweichungen als „aus der Erfahrung zu erwarten und in den Inspektionsverfahren vorgesehen“⁷ bezeichnet, stellen die Ergebnisse nach Ansicht der Bundesregierung

„eine Abweichung von der Anforderung dar, Materialien mit höchster Qualität einzusetzen und schwächen somit die erste Ebene des gestaffelten Sicherheitskonzepts („Defense in Depths Concept“) (...). Aus Sicht der Bundesregierung sind Schmiederinge, bei denen solche Anzeigen bei der Fertigung festgestellt werden, bereits bei der Fertigung zu verwerfen.“⁸

Deutschland stehen nach dem Völkerrecht derzeit lediglich politische oder diplomatische Handlungsmöglichkeiten gegenüber Belgien zur Verfügung.⁹ Ein Erzwingen der Abschaltung belgischer AKW ist völkerrechtlich nicht möglich. Daher steigt auf deutscher Seite zunehmend die Befürchtung eines nuklearen Unfalls in Belgien, der auch die grenznahen deutschen Gebiete, insbesondere das Rheinland und die Region Aachen, beeinträchtigen könnte. Vor diesem Hintergrund beleuchtet der vorliegende Sachstand das völkerrechtliche Haftungsregime für Schäden, die aus nuklearen Unfällen entstehen.

2. Völkervertragsrecht

Rechtsgrundlagen für Entschädigungsforderungen für Folgen nuklearer Schäden finden sich in folgenden internationalen Abkommen:

- Pariser Atomhaftungsübereinkommen vom 29. Juli 1960¹⁰ und das Zusatzprotokoll vom 28. Januar 1964, das Protokoll vom 16. November 1982¹¹ und das Protokoll vom 12. Februar 2004¹²;

7 Engie Electrabel, „Routineinspektionen in Doel 3 und Tihange 2 bestätigen stabile Struktur des Druckbehälters: Leichte Varianzen in der Zahl der entdeckten Wasserstofflocken sind Ausfluss der technischen Messmethode“ (13. Juni 2017), verfügbar unter: <http://corporate.engie-electrabel.be/wp-content/uploads/2017/06/2017-06-13-routineinspektionen-in-doel-3-und-tihange-2-bestatigen-stabile-struktur-des-druckbehalters..pdf> (zuletzt aufgerufen am 10. August 2017).

8 Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (14. Juli 2017), BT-Drs. 18/13125, S. 4.

9 Sachstand, „Zur Frage der völkerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit den Vorfällen im belgischen Kernkraftwerk Tihange“ (6. Januar 2016), WD 2 - 3000 - 215/15, S. 14 und 16.

10 Übereinkommen über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie (geschlossen am 29. Juli 1960, in Kraft getreten am 1. April 1968), BGBl. 1975 II, S. 959.

11 Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie in der Fassung des Zusatzprotokolls vom 28. Januar 1964 und des Protokolls vom 16. November 1983, BGBl. 1985 II, S. 963.

12 Protokoll zur Änderung des Übereinkommens vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie in der Fassung des Zusatzprotokolls vom 28. Januar 1964 und des Protokolls vom 16. November 1982, BGBl. 2008 II, S. 904. Das Protokoll ist noch nicht in Kraft getreten, da es bisher nur von

- Brüsseler Zusatzübereinkommen vom 31. Januar 1964¹³;
- Wiener Atomhaftungsübereinkommen vom 21. Mai 1963¹⁴ und Protokoll vom 12. September 1997¹⁵;
- Gemeinsames Protokoll zur Anwendung des Wiener und des Pariser Atomhaftungsübereinkommens vom 21. September 1988¹⁶; und
- Übereinkommen über ergänzende Entschädigungsleistungen vom 12. September 1997¹⁷.

Das Pariser Atomhaftungsübereinkommen weist eine regionale, auf westeuropäische Länder fokussierte Prägung auf, während das Wiener Atomhaftungsübereinkommen wegen seiner geringeren Anforderungen an eine Haftung überwiegend für wirtschaftliche schwächere osteuropäische, afrikanische, asiatische und amerikanische Staaten attraktiv ist.¹⁸

Das Pariser Abkommen hat allein Entschädigungsverpflichtungen zum Gegenstand, welche den Inhaber eines Kernkraftwerkes treffen. Das Brüsseler Zusatzübereinkommen ergänzt dieses Haftungsregime um zwei weitere Stufen der staatlichen Haftung.

Da Deutschland und Belgien lediglich Vertragsparteien des Pariser Abkommens (inkl. Protokolle), des Brüsseler Zusatzübereinkommens und des Gemeinsamen Protokolls sind, wird im

Norwegen und der Schweiz ratifiziert wurde, siehe <http://www.oecd-nea.org/law/paris-convention-ratification.html> (Stand: 2015, zuletzt aufgerufen am 11. August 2017).

- 13 Zusatzübereinkommen vom 31. Januar 1963 zum Pariser Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie und Zusatzprotokoll vom 28. 1. 1964 (geschlossen am 31. Januar 1963, in Kraft getreten am 4. Dezember 1974), BGBl. 1975 II, S. 992.
- 14 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (geschlossen am 21. Mai 1963, in Kraft getreten am 12. November 1977), verfügbar unter: <https://www.iaea.org/publications/documents/conventions/vienna-convention-on-civil-liability-for-nuclear-damage>. Deutschland ist dem Übereinkommen nicht beigetreten (Stand 2004), siehe http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/liability_status.pdf (jeweils zuletzt aufgerufen am 10. August 2017).
- 15 Protocol to Amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (angenommen am 12. September 1997, in Kraft getreten am 4. Oktober 2003). Deutschland ist dem Protokoll nicht beigetreten (Stand 2015, siehe: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/protamend_status.pdf [zuletzt aufgerufen am 10. August 2017]).
- 16 BGBl. 2001 II, S. 202.
- 17 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage (angenommen am 12. September 1997, in Kraft getreten am 15. April 2015). Deutschland ist dem Übereinkommen nicht beigetreten (Stand 2017, siehe: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp_status.pdf [zuletzt aufgerufen am 10. August 2017]).
- 18 Fillbrandt, „Die Entwicklung des internationalen Atomhaftungsrechts in der Post-Tschernobyl-Zeit: Unter Einbeziehung des Beispiels Japan“, (2011) NVwZ, S. 526; Diekmann, „Verstärkte Haftung und Deckungsvorsorge für Schäden nuklearer Unfälle – Notwendige Schritte zur Internalisierung externer Effekte“, (2001) ZfU, S. 119 (126).

Folgenden nur auf diese Übereinkommen eingegangen.¹⁹

Auf bilateraler Ebene existiert zwischen Belgien und Deutschland ferner das Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 6. November 1980²⁰. Da das Abkommen Details zur technischen Hilfeleistung regelt, nicht aber etwaige völkerrechtliche Entschädigungsansprüche im Fall eines nuklearen Unfalls, wird hierauf im Folgenden nicht näher eingegangen.

2.1. Pariser Übereinkommen (1960)

Nach Art. 3 Pariser Übereinkommen haftet der Inhaber eines AKW für Schäden an Leben oder Gesundheit von Menschen und Schaden an oder Verlust von Vermögenswerten, wenn bewiesen wird, dass der geltend gemachte Schaden durch ein nukleares Ereignis verursacht wurde, welches entweder auf Kernbrennstoffe oder auf radioaktive Erzeugnisse oder Abfälle zurück zu führen ist, die sich in der Kernanlage befinden.

Die zivilrechtliche Haftung für Schäden für nukleare Unfälle wird nach Art. 6 lit. a) Pariser Übereinkommen ausschließlich auf den Inhaber einer Kernanlage oder dessen Versicherer kanalisiert (sogenanntes Verursacher- oder „polluter pays“- Prinzip). Staaten haften für Schäden nach dem Pariser Übereinkommen folglich nur dann, wenn sie selbst Inhaber einer Kernanlage sind.

Die vertraglich festgelegte Haftungshöchstgrenze beläuft sich nach Art. 7 lit. b) Pariser Übereinkommen auf 15 Mio. Rechnungseinheiten (bzw. Sonderziehungsrechte). Aktuell beträgt der Wert eines Sonderziehungsrechts 1,20 Euro.²¹ In Belgien ist die Haftung eines AKW-Inhabers gesetzlich auf 1,19 Mrd. Euro begrenzt (Art. 7 Abs. 1 Belgisches Gesetz über die zivilrechtliche Haftpflicht auf dem Gebiet der Kernenergie [Belgisches Kernenergiegesetz]²²). In Deutschland hingegen besteht nach § 31 Abs. 1 Satz 2 Atomgesetz²³ eine unbegrenzte Betreiberhaftung. Eine solche unbegrenzte Betreiberhaftung ist im internationalen Vergleich eher selten.

19 Zum internationalen Haftungsregime als Ganzes eingehend: BMUB, „Internationale Nuklearhafterkonventionen in Wien verabschiedet“ (13. September 1997), verfügbar unter: <http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/internationale-nuklearhafterkonventionen-in-wien-verabschiedet/> (zuletzt aufgerufen am 10. August 2017); Fillbrandt, „Die Entwicklung des internationalen Atomhafterrechts in der Post-Tschernobyl-Zeit: Unter Einbeziehung des Beispiels Japan“, (2011) NVwZ, S. 526; Diekmann, „Verstärkte Haftung und Deckungsvorsorge für Schäden nuklearer Unfälle – Notwendige Schritte zur Internalisierung externer Effekte“, (2001) ZfU, S. 119.

20 BGBl. 1982 II, S. 1007.

21 IMF, „Currency units per SDR for August 2017“ (28. August 2017), verfügbar unter: http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_mth.aspx?reportType=CVSDR (zuletzt aufgerufen am 28. August 2017).

22 Gesetz über die zivilrechtliche Haftpflicht auf dem Gebiet der Kernenergie vom 22. Juli 1985, (2012) Belgisch Staatsblad Nr. 258, S. 48087 (**Anlage 2**).

23 Zu Einzelheiten der Haftung nach dem deutschen Atomgesetz siehe Ausarbeitung, „Haftung bei Atomunfällen – ein internationaler Vergleich ausgewählter Länder“ (10. August 1995), WF IV – 110/95, S. 8 ff.

Das Protokoll zum Pariser Atomhaftungsübereinkommen vom 12. Februar 2004 würde, sobald es in Kraft tritt, die Haftungshöchstgrenzen privater AKW-Betreiber auf mindestens 700 Mio. Euro erhöhen.

Nach Art. 9 Pariser Übereinkommen i.V.m. § 25 Abs. 3 Atomgesetz²⁴ haften Inhaber deutscher Kernkraftwerke auch bei Schäden, die auf nuklearen Ereignissen beruhen, die unmittelbar auf Handlungen eines bewaffneten Konfliktes, von Feindseligkeiten, eines Bürgerkrieges, eines Aufstandes oder auf eine schwere Naturkatastrophe außergewöhnlicher Art zurückzuführen sind. Die belgische Parallelnorm, Art. 5 Abs. 3 Belgisches Kernenergiegesetz, schließt die Betreiberhaftung für Handlungen eines bewaffneten Konfliktes, von Feindseligkeiten, eines Bürgerkrieges oder eines Aufstandes hingegen aus. Belgische AKW-Betreiber haften nach Art. 5 Abs. 2 Belgisches Kernenergiegesetz für Schäden, wenn das nukleare Ereignis auf eine Naturkatastrophe außergewöhnlicher Art zurückzuführen ist.

Die Verjährungsfrist für die Geltendmachung etwaiger Schadensersatzansprüche beträgt gemäß Art. 8 lit. a) Pariser Übereinkommen grundsätzlich zehn Jahre ab Eintritt des nuklearen Ereignisses.

Gemäß Art. 13 lit. a) Pariser Übereinkommen bestimmt das nationale Recht, welches Gericht für Klagen von geschädigten Privatpersonen gegen den Inhaber eines Kernkraftwerkes zuständig ist. In jedem Fall sind nur diejenigen Gerichte zuständig, die im Hoheitsgebiet desjenigen Vertragsstaates liegen, in welchem das Kernkraftwerk betrieben wird. Im Falle eines nuklearen Unfalls in Tihange und Doel müssten deutsche Geschädigte demnach ihre Forderungen vor belgischen Gerichten einklagen.

Das Pariser Übereinkommen wird sowohl von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als auch in der Rechtswissenschaft kritisiert; vor allem wird die Haftungshöchstgrenze von 15 Mio. Sonderziehungsrechten für mehr als unzulänglich erachtet.²⁵ Die OECD empfiehlt, den Haftungshöchstbetrag auf nicht weniger als 150 Mio. Sonderziehungsrechte anzuheben.²⁶ Zwar lässt sich die Schadenshöhe von Nuklearunfällen kaum zuverlässig abschätzen, da sie in jedem Einzelfall von der Art des Unfalles, der freigesetzten Strahlung, den Witterungsbedingungen und der Bevölkerungsdichte abhängt und auch Langzeitschäden kaum adäquat zu kalkulieren sind. Die finanzielle Bandbreite denkbarer Schäden für den Fall einer

24 Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz), zuletzt geändert am 20. Juli 2017, BGBl. 2017, Teil I, S. 2808.

25 BMUB, „Internationale Nuklearhaftungskonventionen in Wien verabschiedet“ (Fn. 19); Diekmann, „Verstärkte Haftung und Deckungsvorsorge für Schäden nuklearer Unfälle – Notwendige Schritte zur Internalisierung externer Effekte“, (2001) ZfU, S. 119 (127 f.).

26 Nuclear Energy Agency, „NEA Issue Brief: An Analysis of Principal Nuclear Issues“ (1993), verfügbar unter: <https://www.oecd-nea.org/brief/brief-04-1.html> (zuletzt aufgerufen am 10. August 2017).

Kernschmelze in einem deutschen Kraftwerk wurde indes auf 10 Mrd. bis 10 Bio. Euro geschätzt – die Kosten des Unfalles in Tschernobyl auf etwa 372 Mrd. US-Dollar.²⁷

Folglich ist eine Haftungshöchstgrenze von 15 Mio. Sonderziehungsrechten wesentlich niedriger als die möglichen verursachten Schäden, sodass schwere nukleare Unfälle zumindest faktisch zur Staatshaftung führen würden. Denn Großschäden werden bei Ausschöpfung der Haftungsverpflichtung privater AKW-Betreiber (oder deren Bankrotts) von der Allgemeinheit getragen werden müssen.²⁸ Auch die nationalen Regelungen zur Deckungsvorsorge für den Fall einer Zahlungsunfähigkeit privater Inhaber von Kernkraftwerken sind in den meisten Ländern sehr beschränkt. Entsprechend gering sind die wirtschaftlichen Anreize zu einer höheren finanziellen Absicherung.

Das Protokoll zum Pariser Atomhaftungsübereinkommen vom 12. Februar 2004 würde die Haftungshöchstgrenzen nach seinem Inkrafttreten zumindest anheben (obgleich auch die Anhebung nicht zu einer vollständigen Deckung möglicher Schäden führen würde). Das Inkrafttreten verzögert sich gleichwohl seit mittlerweile 2004, weil der Europäische Rat in diesem Jahr beschlossen hat, dass die EU-Mitgliedstaaten die Ratifikationsurkunden gemeinsam zu hinterlegen haben und einige Mitgliedstaaten innerstaatlich nicht in der Lage waren, das Protokoll zu ratifizieren.²⁹

2.2. Brüsseler Zusatzübereinkommen (1964)

Das Brüsseler Zusatzübereinkommen ergänzt das Pariser Abkommen um staatliche Entschädigungspflichten. Aus dem Zusammenspiel beider Konventionen ergibt sich damit ein dreistufiges Haftungssystem: Der Erstzugriff erfolgt hiernach auf den Inhaber eines AKW und subsidiär auf den Staat, in dem sich das AKW befindet, sowie auf die Vertragsstaaten des Pariser Abkommens und des Brüsseler Zusatzübereinkommens.

	Pariser Abkommen und Brüsseler Zusatzübereinkommen
1. Tranche: Inhaber des AKW	Mind. 5 Mio. SZR, max. 15 Mio. SZR
2. Tranche: Staat, in dem sich das AKW befindet	Differenz zwischen 1. Tranche und 175 Mio. SZR
3. Tranche: Vertragsstaaten insgesamt	Differenz zwischen 2. Tranche und 300 Mio. SZR (125 Mio. SZR)

27 Diekmann, „Verstärkte Haftung und Deckungsvorsorge für Schäden nuklearer Unfälle – Notwendige Schritte zur Internalisierung externer Effekte“, (2001) ZfU, S. 119 (121).

28 *Ibid.*, S. 127.

29 Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (17. Februar 2016), BT-Drs. 18/7559, S. 6. Zum Beschluss des Rates siehe 2004/294/EG, Entscheidung vom 8. März 2004, (2004) OJ L 97, S. 53.

Wären bei einem nuklearen Unfall in Belgien die Haftungsbeträge des betroffenen privaten Inhabers des AKW erschöpft (1. Tranche), so wäre Belgien gemäß Art. 2 lit.) a) ii) Brüsseler Zusatzübereinkommen verpflichtet, Entschädigungen bis zu einem Betrag von 175 Mio. SZR zu zahlen (2. Tranche). Für darüber hinaus gehende Schäden müssten die 12 Vertragsstaaten des Brüsseler Zusatzübereinkommens³⁰ (einschließlich Belgien) weitere 125 Mio. SZR bereitstellen (3. Tranche).

2.3. Gemeinsames Protokoll zur Anwendung des Wiener und des Pariser Atomhaftungsübereinkommens (1988)

Das Gemeinsame Protokoll stellt eine Verbindung zwischen dem Pariser Übereinkommen und dem Wiener Übereinkommen her, indem die Vorteile des einen Überabkommens *mutatis mutandis* auf Geschädigte im Vertragsgebiet des anderen Überabkommens ausgeweitet werden.³¹

Da sowohl Deutschland als auch Belgien Vertragsparteien des Pariser Übereinkommens sind, bedarf es keiner gegenseitigen Erstreckung von Regelungen aus dem Wiener Übereinkommen. Daher ist das Gemeinsame Protokoll für die Frage nach den Entschädigungsansprüchen deutscher Bürger bei nuklearen Unfällen in Belgien nicht von Relevanz.

3. Völkergewohnheitsrecht

Völkerrechtliche Verpflichtungen können sich ferner aus (regionalem³² oder internationalem) Völkergewohnheitsrecht, hier aus dem Umweltvölkerrecht, ergeben. Dies setzt voraus, dass die Staaten eine übereinstimmende Übung verbindet, die auf einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung beruht.³³ Um von Gewohnheitsrecht sprechen zu können, müssen die Staaten also durch ihre Organe zum Ausdruck bringen, dass sie ein bestimmtes Verhalten völkerrechtlich als gefordert ansehen (*opinio iuris*).³⁴

30 Nuclear Energy Agency, „Brussels Supplementary Convention: Latest Status of Ratifications or Accessions“ (Stand: 2014), verfügbar unter: <http://www.oecd-nea.org/law/brussels-convention-ratification.html> (zuletzt aufgerufen am 11. August 2017).

31 BMUB, „Internationale Nuklearhaftungskonventionen in Wien verabschiedet“ (Fn. 19).

32 Zu möglichem regionalem Völkerrecht in den Bereichen nukleare Sicherheit bzw. Umweltvölkerrecht siehe Faßbender, „Atomkraftwerke aus umweltvölker- und nachbarrechtlicher Sicht“ (2012) Zeitschrift für Umweltrecht, S. 267 (273).

33 Sachstand, „Zur Frage der völkerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit den Vorfällen im belgischen Kernkraftwerk Tihange“ (6. Januar 2016), WD 2 - 3000 - 215/15, S. 10, m.w.N.

34 *Ibid.*

Im Bereich des Umweltvölkerrechts wird gerade bei grenzüberschreitenden Emissionen eine Vielzahl von Grundsätzen diskutiert, die jedoch (noch) nicht als Gewohnheitsrecht anerkannt sind. Im Grundsatz unumstritten ist lediglich das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen (3.1).³⁵ Zudem wird eine völkergewohnheitsrechtliche Gefährdungshaftung für Schäden durch gefährliche, aber nicht verbotene Aktivitäten diskutiert (3.2).

3.1. Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen

Konsens besteht im Grundsatz darüber, dass es Staaten verboten ist, „das eigene Hoheitsgebiet derart zu nutzen bzw. nutzen zu lassen, dass der Umwelt anderer Staaten oder herrschaftsfreier Räume (erhebliche) Schädigungen zugefügt werden“.³⁶ Hoch umstritten sind jedoch die Voraussetzungen für etwaige Völkerrechtsverstöße unter diesem Grundsatz.³⁷ Zudem sind die gewohnheitsrechtlichen Rechtsfolgen des Verbots derart umstritten und unbestimmt, dass konkrete juristische Forderungen daraus schwerlich abgeleitet werden können.³⁸

Ferner ist zu berücksichtigen, dass – selbst wenn ein Pflichtverstoß eines Staates nachgewiesen werden könnte – die AKW durch private Inhaber betrieben werden (Umweltbeeinträchtigung durch Dritte). Nach den Grundsätzen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit wäre Belgien für erhebliche Umweltschäden jedenfalls nur haftbar, wenn die zuständigen Organe bestehende Verhinderungs- oder Überwachungspflichten verletzt hätten.³⁹ Auch dies müsste – notfalls vor dem Internationalen Gerichtshof – nachgewiesen werden.⁴⁰

3.2. Gefährdungshaftung für Schäden durch gefährliche, aber nicht verbotene Aktivitäten

Darüber hinaus gibt es Vorschläge zur staatlichen Gefährdungs- bzw. Ausfallhaftung für Schäden, die durch gefährliche, aber nicht verbotene Aktivitäten (Privater) entstehen. Diese sehen im

35 *Ibid.*; Mixed Arbitral Tribunal, *Trail Smelter Arbitration (USA gegen Kanada)* (Entscheidungen vom 16. April 1938 und 11. März 1941), (1941) Reports of International Arbitral Awards, S. 1905; IGH, *Gabčíkovo-Nagymaros (Ungarn gegen Slowakei)* (Urteil vom 25. September 1997), (1997) ICJ Reports, S. 7; Prinzip 21 der Erklärung zur Stockholmer Staatenkonferenz zur menschlichen Umwelt, (1972) 11 ILM, S. 1416; Prinzip 2, 15–19 der Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung, (1992) 31 ILM, S. 876.

36 Von Heinegg, in Ipsen, *Völkerrecht* (6. Aufl. 2014), § 50, Rn. 17.

37 Sachstand, „Zur Frage der völkerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit den Vorfällen im belgischen Kernkraftwerk Tihange“ (6. Januar 2016), WD 2 - 3000 - 215/15, S. 11 f.

38 *Ibid.*, S. 13.

39 Von Heinegg, in Ipsen, *Völkerrecht* (Fn. 36), § 50, Rn. 41.

40 Sachstand, „Zur Frage der völkerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit den Vorfällen im belgischen Kernkraftwerk Tihange“ (6. Januar 2016), WD 2 - 3000 - 215/15, S. 13.

Lichte des völkerrechtlichen Vorsorgeprinzips unter anderem die staatliche Haftung und effektive Betroffenenentschädigung vor.⁴¹

Die *International Law Commission* (ILC) befasste sich in diesem Zusammenhang 1997 mit dem Thema "International Liability for Injurious Consequences arising out of Acts not Prohibited by International Law", wobei sich die ILC zur Aufteilung der Arbeit in zwei Themenfelder entschied: zum einen die vorsorgliche Verhütung grenzüberschreitender Schäden und zum anderen die Frage nach der nachträglichen staatlichen Gefährdungs- bzw. Ausfallhaftung. Zu letzterem Themenfeld legte die ILC der VN-Generalversammlung 2006 die (völkerrechtlich unverbindlichen) "Principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities" (Prinzipien)⁴² vor. Inhaltlich legen die Prinzipien den Schwerpunkt auf die Sicherstellung einer zügigen und adäquaten Entschädigung der Betroffenen durch denjenigen, der die gefährliche, aber nicht verbotene Aktivität vornimmt sowie, subsidiär, den Staat, in dessen Hoheitsgebiet die Aktivität vorgenommen wurde (Prinzip 4 Abs. 2 und 5). Ein mögliches, noch zu etablierendes Haftungsregime solle strukturell die Integration eines Gefährdungstatbestandes beinhalten, also auf den Verschuldensnachweis des Betreibers durch die Betroffenen verzichten (Prinzip 5 Abs. 2).

Diese Prinzipien erscheinen zwar für den Bereich der nuklearen Sicherheit prädestiniert und wurden zudem bereits im Rahmen von fünf internationalen (Schieds-)Gerichtsverfahren bei der Rechtsfindung herangezogen.⁴³ Sie gehen jedoch über den derzeitigen Stand des geltenden Völkergewohnheitsrechts (teilweise weit) hinaus.⁴⁴ Dies verdeutlicht nicht nur die Präambel der o.g. Prinzipien, welche von dem Ziel spricht, einen „Beitrag zur Entwicklung des internationalen Rechts“ zu leisten, sondern auch der Fakt, dass der VN-Generalversammlung bis dato kein Vorstoß gelungen ist, auf Grundlage der Prinzipien eine international bindende Konvention zu erarbeiten.⁴⁵ Vielmehr wurden die VN-Mitgliedstaaten per Resolution 71/143 vom 13. Dezember 2016 eingeladen, der VN-Generalversammlung weiterführende Kommentare über das künftig geplante Vorgehen in diesem Bereich zu übermitteln. Da keine substantiellen Fortschritte erzielt werden konnten, wurde das Thema schließlich auf die vorläufige Agenda der 74. Sitzung im Jahr 2019 genommen.

41 Siehe hierzu besonders den Entwurf der *International Law Commission* (2001) und die Resolution des Generalversammlung der Vereinten Nationen, *Consideration of Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities and Allocation of Loss in the Case of Such Harm*, VN-GV Res. 68/12 vom 16. Dezember 2013; siehe dazu Von Heinegg, in Ipsen, *Völkerrecht* (Fn. 36), § 50, Rn. 21.

42 VN-GA, Res. A/RES/61/36 (18. Dezember 2006), Annex.

43 Aufgelistet in VN-GV, Res. A/68/94 (13. Juni 2013), S. 3 ff.

44 Sachstand, „Zur Frage der völkerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit den Vorfällen im belgischen Kernkraftwerk Tihange“ (6. Januar 2016), WD 2 - 3000 - 215/15, S. 14; Von Heinegg, in Ipsen, *Völkerrecht* (Fn. 36), § 50, Rn. 21; Douhan, „Liability for Environmental Damage“ (2013), in Wolfrum (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, verfügbar unter: <http://opil.oup.com/home/EPIL> (zuletzt aufgerufen am 29. August 2017), Rn. 8 f.

45 ILC, „Analytical Guide to the Work of the International Law Commission: Prevention of Transboundary Damage from Hazardous Activities“ (12. Januar 2016), verfügbar unter: http://legal.un.org/ilc/guide/9_7.shtml (zuletzt aufgerufen am 29. August 2017).

4. Schlussbetrachtung

Die völkerrechtliche Haftung für Schäden nuklearer Unfälle bestimmt sich im Verhältnis Belgien – Deutschland nach den Regeln des Pariser und Brüsseler Übereinkommens.

Nach dem Pariser Übereinkommen erfolgt der haftungsrechtliche Erstzugriff gegenüber dem Inhaber eines AKW (Verursacherprinzip), ist jedoch nach dem nationalen Belgischen Kernenergiegesetz bei 1,2 Mrd. Euro gedeckelt. Diese Forderungen müssen Geschädigte innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt des nuklearen Ereignisses vor belgischen Gerichten geltend machen. Der Schadensbegriff umfasst dabei sowohl Leben und Gesundheit von Menschen als auch materielle Vermögensverluste.

Nach dem Brüsseler Übereinkommen können Geschädigte, sobald die Haftungshöchstgrenzen der Inhaber der AKW ausgeschöpft sind, den belgischen Staat und schließlich die Vertragsstaaten des Brüsseler Übereinkommens in ihrer Gesamtheit bis zu einem Betrag von 300 Mio. SZR in Anspruch nehmen. Diese Höchstgrenzen werden in Anbetracht des zu erwartenden Schadensmaßes eines nuklearen Unfalls als unzureichend kritisiert.

Für in Deutschland Geschädigte dürfte darüber hinaus § 38 Atomgesetz von Bedeutung sein. Die Norm fungiert als eine „Art gesetzlicher Ausfallbürgschaft“⁴⁶, indem sie in Deutschland Geschädigten einen Anspruch auf Ausgleich bis zum Höchstbetrag der staatlichen Freistellungsverpflichtung von derzeit 2,5 Mrd. Euro gewährt.⁴⁷

Im Bereich des Völkergewohnheitsrechts hat sich noch keine Überzeugung gebildet, auf Grundlage derer sich umweltrechtliche Entschädigungsansprüche begründen ließen. Diskutiert wird zwar die Haftung für erhebliche grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen sowie für gefährliche, aber nicht verbotene Aktivitäten. Allerdings meint der Begriff „Haftung“ in diesem Zusammenhang weniger die Schaffung eines (nachträglichen) zivilrechtlichen Haftungsregimes, welches auf dem Verursacherprinzip basiert. Vielmehr haben völkergewohnheitsrechtliche Entwicklungen in diesem Rechtsgebiet ihr Hauptaugenmerk tendenziell auf dem Vorsorgeprinzip, d.h. der Pflicht der Staaten, erhebliche Umweltschäden zu vermeiden und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um das Risiko ihrer Realisierung weitestgehend zu minimieren.⁴⁸

46 Pelzer, „Atomrechtlicher Schadensausgleich bei ausländischen Nuklearunfällen: Der Anspruch auf Ausgleich nach § 38 Atomgesetz“ (1986) NJW, S. 1664.

47 Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (17. Februar 2016), BT-Drs. 18/7559, S. 7. Zu § 38 Abs. 2 Atomgesetz siehe OVG Münster, Urteil vom 23. März 1990, Az. 21 A 801/88, (1990) NJW, S. 3226.

48 Von Heinegg, in Ipsen, *Völkerrecht* (Fn. 36), § 50, Rn. 21.