

24.04.2017

[309/17]

Haftung für einen Atomunfall im europäischen Ausland

- Kurzexpertise im Auftrag der Greenpeace Energy eG¹ -

1. Bei einem Atomunfall wie in Fukushima oder Tschernobyl mit Schäden in Deutschland hätten Geschädigte nach dem geltenden internationalen Atomhaftungsrecht auch bei existenzvernichtenden Schäden keine Aussicht auf substantielle Entschädigung.
2. Grund dafür ist in erster Linie die Haftungsbegrenzung. In ganz Europa haften Kernkraftwerksbetreiber nach Maßgabe des jeweiligen innerstaatlichen Rechts maximal für Schäden bis 1,2 Mrd. € (Belgien und Niederlande). In der Schweiz haften Betreiber zwar (wie in Deutschland) unbegrenzt, sie müssen aber Schadensersatzforderungen nur bis zur Höhe von 1 Mrd. CHF absichern (Deckungsvorsorge).² In Frankreich³ und Spanien liegt die Haftungshöchstgrenze bei 700 Mio. €, in allen anderen europäischen Staaten darunter (z.B. Tschechien: ca. 300 Mio. €). Die niedrigsten Haftungshöchstgrenzen der Betreiber in europäischen Staaten mit Kernkraftwerken liegen bei 50 Mio. € (Bulgarien) bzw. ca. 125 Mio. € (Ungarn). Zum Vergleich: In den USA steht eine Haftungssumme von ca. 13 Mrd. USD zur Verfügung.⁴

¹ Grundlage dieser Kurzexpertise ist das Rechtsgutachten der Rechtsanwälte Hartmut Gaßner und Dr. Georg Buchholz „Atomhaftung in Europa und Deutschland, Defizite und Empfehlungen zur Fortentwicklung“ im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 14.03.2013 (https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundes-tag_de/themen_az/atomausstieg/Gutachten_Atomhaftung_B90_Gruene_Maerz_2013_.pdf).

² In Deutschland müssen die Betreiber bis 2,5 Mrd. € Deckungsvorsorge treffen.

³ In Frankreich wurde die Haftungshöchstgrenze und die Deckungsvorsorge mit Art. 130 des Energiewendegesetzes Nr.2015-992 vom 17.08.2015 von 91,5 Mio. € auf 700 Mio. € erhöht (Art. L-597-25 des Code de l'Environnement; https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/17/2015-992/jo/article_130).

⁴ Vgl. die Übersicht der OECD/NEA mit Stand vom November 2016 unter www.oecd-nea.org/law/table-liability-coverage-limits.pdf. Die Haftungs- und Deckungssummen

3. Nach dem internationalen Atomhaftungsrecht bestehen Schadensersatzansprüche im Falle eines nuklearen Ereignisses nur gegen den Inhaber der Kernanlage (Grundsatz der Haftungskanalisation). Damit sind Schadensersatzansprüche gegen andere Verursacher des Schadens (z.B. Hersteller eines fehlerhaften und schadensursächlichen Bauteils oder den Staat wegen unzureichender Überwachung) ausgeschlossen. Damit können Schäden jenseits der Haftungsobergrenze auch nicht von Mitverursachern des Schadens eingeklagt werden.
4. Nach dem internationalen Atomhaftungsrecht hat zwar neben dem Kernkraftwerksbetreiber und ggf. dessen Versicherung oder einem sonstigen Sicherungsgeber auch der Staat, in dem sich das Kernkraftwerk befindet, für die Bereitstellung der Haftungssumme zu sorgen. Die entsprechende staatliche Einstandspflicht geht jedoch nur bei besonders geringen Haftungshöchstgrenzen der Betreiber über die Höchstgrenze der Betreiberhaftung und in keinem Fall über die oben genannten 1,2 Mrd. € hinaus.⁵ So haftet beispielsweise in Ungarn neben dem Betreiber (maximal ca. 125 Mio. €) der ungarische Staat für maximal weitere ca. 250 Mio. €.⁶
5. Bei Reaktorunfällen wie in Fukushima ist insgesamt mit Schadensersatzforderungen in dreistelliger Milliardenhöhe zu rechnen. Bis April 2017 hat der - inzwischen verstaatlichte - Betreiber Tepco bereits über 60 Mrd. € Schadensersatz gezahlt.⁷

werden teilweise in Übereinstimmung mit den internationalen Haftungsübereinkommen in Sonderziehungsrechten des Internationalen Währungsfonds (SDR) konkretisiert. Derzeit entspricht der Wert eines SDR einem Wert von ca. 1,27 € (http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx).

⁵ Nur in Deutschland liegt die staatliche Freistellungsverpflichtung ebenso wie die Deckungsvorsorgeverpflichtung der Betreiber bei 2,5 Mrd. €.

⁶ Vgl. die Übersicht der OECD/NEA mit Stand vom November 2016 unter www.oecd-nea.org/law/table-liability-coverage-limits.pdf.

⁷ Vgl. die Angaben der OECD/NEA unter <http://www.oecd-nea.org/news/press-kits/fukushima.html> mit Verweis auf den aktuellen Status der Entschädigungsanträge

6. Bei einem Reaktorunfall in Belgien mit einem Schaden von 100 Mrd. € muss der Betreiber damit nach geltendem Atomhaftungsrecht nur 1,2 % der Schäden ersetzen. Bei gleichmäßiger Verteilung der Haftungssummen unter alle Geschädigten würde also nur 1,2 % jedes einzelnen Schadens ersetzt. Die verbleibenden 98,8 % des Schadens müssten die Geschädigten selbst tragen.
7. Übersteigt der Schaden die jeweilige Haftungshöchstgrenze, entscheidet sich nach innerstaatlichem Recht des Staates des havarierten Kernkraftwerks, welcher Schaden in welchem Umfang ersetzt wird. Die meisten Staaten treffen hierzu keine Regelungen.⁸ Das bedeutet, dass nur diejenigen Schäden ersetzt werden, die der Betreiber zuerst anerkannt oder beglichen hat, oder die zuerst rechtskräftig festgestellt wurden. Denn nach Erreichen der Haftungshöchstgrenze besteht kein Schadensersatzanspruch mehr. In einigen Staaten hat der Ersatz für Schäden an Leib und Leben Vorrang vor dem Ersatz von Sachschäden (z.B. Bulgarien), in anderen Staaten werden Gesetzgeber oder Regierung im Schadensfall zum Erlass von Vorrangregelungen ermächtigt (z.B. Frankreich und Schweiz).⁹ Dann richtet sich die Verteilung nach den entsprechenden Regelungen.
8. Für Geschädigte im Ausland ist die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen wesentlich schwerer als für Geschädigte des Staates des havarierten Kernkraftwerks. Denn nach dem internationalen Atomhaftungsrecht können Schadensersatzansprüche nur vor Gerichten des Staates des havarierten Kernkraftwerkes und damit nur in dessen Gerichtssprachen geltend gemacht wer-

und gezahlten Entschädigungssummen unter <http://www.tepco.co.jp/en/comp/index-e.html>.

⁸ Vgl. die Tabelle „Priority Rules on Compensation for Nuclear Damage in National Legislation“ mit Stand vom Dezember 2009 unter www.oecd-nea.org/law/priority-rules-comp.pdf.

⁹ Vgl. die Tabelle „Priority Rules on Compensation for Nuclear Damage in National Legislation“ mit Stand vom Dezember 2009 unter www.oecd-nea.org/law/priority-rules-comp.pdf.

den. Rein praktisch ist deshalb zu befürchten, dass viele Geschädigte in Deutschland schon deshalb leer ausgehen, weil sie ihre Ansprüche zu spät anmelden und durchsetzen. Zwar liegt es nahe, dass bei einem Reaktorunfall im Ausland staatliche oder nichtstaatliche Institutionen Maßnahmen ergreifen würden, um Geschädigte in Deutschland bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche zu unterstützen. Dafür sind aber bislang keine Vorkehrungen getroffen.

9. Gegenüber dem deutschen Staat (Bund, Land, oder Gemeinden) haben die Geschädigten keine Ersatzansprüche. Der deutsche Staat ist auch nicht verpflichtet, seine Bürger, Unternehmen, Bundesländer oder Gemeinden bei der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen gegen den allein ersatzpflichtigen Betreiber des Kernkraftwerks im Ausland zu unterstützen. Wer seine Ersatzansprüche nicht selbst durchsetzen kann und keine freiwillige Unterstützung erhält, bleibt auf seinem Schaden sitzen.
10. Innerhalb der EU führt das vorrangig geltende internationale Atomhaftungsrecht insgesamt zu einer wesentlichen Erschwerung der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen gegen Kernkraftwerksbetreiber bei Atomunfällen im Vergleich zur Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen bei sonstigen Schadensfällen, etwa bei Unfällen in sonstigen Industrieanlagen, bei Produkthaftungsfällen oder auch bei einfachen Verkehrsunfällen. In diesen Fällen können Schadensersatzansprüche auch vor inländischen Gerichten am Ort, an dem der Schaden entstanden ist (Erfolgsort) oder gegen Mitverursacher (z. B. Hersteller fehlerhafter Bauteile) geltend gemacht werden. Eine Haftungsobergrenze gilt dort nicht, wenn der Verursacher den Schaden durch vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten verschuldet hat; nur die Gefährdungshaftung ist summenmäßig begrenzt. Das Urteil eines deutschen Gerichts kann nach unionsrechtlichen Vorgaben auch im EU-Ausland vollstreckt werden.
11. Der einzige Vorteil des internationalen Atomhaftungsrechts für Geschädigte in Europa ist, dass die Kernkraftwerksbetreiber überhaupt Vorsorge für Schadensersatzforderungen treffen müs-

sen bzw. der Staat, in dem sich das havarierte Kernkraftwerk befindet, in gewissem Umfang finanzielle Mittel bereitstellen muss. Dass das internationale Atomhaftungsrecht überhaupt die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen und den Zugang zu Gerichten in Drittstaaten ermöglicht, ist zwar im Verhältnis zu außereuropäischen Staaten ebenfalls ein Vorteil, innerhalb der EU aber eine Selbstverständlichkeit.

12. Damit dient das internationale Atomhaftungsrecht im europäischen Rahmen und im Vergleich mit dem erreichten Stand des Rechts der Europäischen Union heute insgesamt mehr dem Schutz der Nuklearwirtschaft als dem Opferschutz.
13. Nach einer besonderen Regelung des Atomhaftungsrechts der westeuropäischen Staaten¹⁰ müssen im Falle eines Reaktorunfalls auch Staaten, in denen keine Kernkraftwerke betrieben werden, bis zu einem gewissen Umfang anteilig Mittel zum Ersatz von Schäden von Reaktorunfällen in anderen Vertragsstaaten bereitstellen. Dadurch wird die Haftungssumme zu Gunsten der Gesamtheit der Geschädigten um weitere ca. 150 Mio. € erhöht.¹¹ Die Geschädigten des beitragspflichtigen Vertragsstaates haben aber keinen besonderen Anspruch auf Zahlungen aus diesem Beitrag, er erhöht nur die insgesamt verfügbare Haftungssumme. Der betroffene Staat und dessen Steuerzahler müssen damit zum Ersatz der Schäden im Staat des havarierten Kernkraftwerks selbst dann beitragen, wenn sie von dem Reaktorunfall ohne

¹⁰ Vertragsstaaten des Brüsseler Zusatzübereinkommens, vgl. dazu das in Fn. 1 genannte Rechtsgutachten mit der Übersicht in Anlage 1.

¹¹ Sogenannte dritte Tranche. Diese Tranche steht nach Maßgabe einer Empfehlung zum Brüsseler Zusatzübereinkommen zusätzlich zu den übrigen Haftungssummen zur Verfügung (vgl. die Antwort der Bundesregierung in BT-Drs. 18/7559, S. 4, und die Empfehlung C(92)166/Final unter www.oecd-nea.org/law/docs/c92-166-en.pdf). Im Rechtsgutachten gem. Fn. 1 ist auf Grund von Art. 9 (c) des Übereinkommens angenommen worden, diese Summen stünden nur zur Verfügung, wenn sie nicht bereits von der Deckungsvorsorge des Betreibers bzw. der Freistellung des jeweiligen Vertragsstaates abgedeckt sei (vgl. S. 15 ff. und die Anlage des Rechtsgutachtens).

Aussicht auf eigenen Schadensersatz existenziell geschädigt werden.

14. Eine grundlegende Modernisierung des internationalen Atomhaftungsrechts ist nicht absehbar. Selbst die 2004 beschlossene Revision der Übereinkommen der westeuropäischen Staaten, mit der die Mindesthaftungssummen auf 700 Mio. € (Betreiber und Staaten) bzw. 1,2 Mrd. € (einschließlich der Solidarhaftung der Staaten in der 3. Tranche) erhöht werden sollten, ist bis heute nicht in Kraft. Ferner wäre eine unionsrechtliche Harmonisierung erforderlich, da für west- und osteuropäische Staaten aus der Zeit des Kalten Krieges weiterhin unterschiedliche Übereinkommen gelten. Eine solche Harmonisierung ist aber ebenfalls nicht in Sicht.

15. Vor diesem Hintergrund sollte Deutschland im Zuge des Atomausstiegs die Kündigung der internationalen Atomhaftungsabkommen prüfen. Österreich, Irland und Luxemburg sind von vornherein keinem Atomhaftungsabkommen beigetreten, weil diese insgesamt nicht zu einer Verbesserung des Opferschutzes führen. Sie vertrauen auf die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts.

Hartmut Gaßner
Dr. Georg Buchholz
Rechtsanwälte

[Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]

Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB
Energieforum Berlin
Stralauer Platz 34, 10243 Berlin
Tel. 030.726 10 26.0
Fax. 030.726 10 26.10
berlin@ggsc.de, www.ggsc.de