

Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung radioaktiver Abfälle

RA Dr. Cornelia Ziehm

Berlin, Oktober 2015

DIW Econ GmbH

Mohrenstraße 58
10117 Berlin

Kontakt:

Dr. Lars Handrich

Tel. +49.30.20 60 972 - 13

Fax +49.30.20 60 972 - 99

service@diw-econ.de

www.diw-econ.de

Zusammenfassung

1. Der Staat muss die Finanzierungsvorsorge für den Rückbau von Atomkraftwerken und für die Entsorgung der durch den Betrieb der Anlagen entstandenen und entstehenden radioaktiven Abfälle einschließlich der Suche und Errichtung, des Betriebs und der Schließung atomarer Endlager sicherstellen. Er ist dazu sowohl verfassungsrechtlich als auch auf Grund von Unionsrecht verpflichtet. Das Verursacherprinzip ist dauerhaft zu verwirklichen; Kostenlasten, die nicht aus der Sphäre der Allgemeinheit stammen, sind nicht von den öffentlichen Haushalten zu tragen.
2. Der Staat darf es daher nicht länger beim System der nicht insolvenzfesten und nicht gegen gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen geschützten Rückstellungen der Atomkraftwerke betreibenden Unternehmen belassen. Die Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge ist ein herausragender Belang des Allgemeinwohls, der auch etwaige Eingriffe in die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit der Verursacher rechtfertigt.
3. Die Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge sollte durch die gesetzliche Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds erfolgen, in den die betrieblichen Rückstellungen der Unternehmen überführt werden. Die Finanzierungsvorsorge sollte für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle einheitlich in einem öffentlich-rechtlichen Fonds umgesetzt werden. Eine klare Abgrenzung zwischen einerseits kurz- und mittelfristig und andererseits (extrem) langfristig anfallenden Verbindlichkeiten ist nicht möglich. Überdies sind gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen konkret beabsichtigt.
4. Mit der staatlichen Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge werden die Unternehmen nicht aus ihren aus dem Verursacherprinzip resultierenden Pflichten entlassen. Es wird damit nur - aber eben auch gerade - die (künftige) Erfüllung der diesen Unternehmen nach dem Atomgesetz und dem Standortauswahlgesetz obliegenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen gewährleistet.
5. Ebenso wenig wie hinsichtlich des „Ob“ der Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge besteht im Hinblick auf die Höhe der sicherzustellenden Finanzierungsvorsorge ein Ermessen. Die Höhe der

Ausstattung eines öffentlich-rechtlichen Fonds bemisst sich dabei nicht nach der Höhe der von den Unternehmen gebildeten Rückstellungen oder ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern nach begründeten staatlichen Kostenschätzungen unter Einbeziehung aller insoweit maßgeblichen Posten und – nach Verankerung eines entsprechenden Auskunftsanspruchs des Bundes im Atomgesetz - der den Rückstellungen der Unternehmen zugrundeliegenden Kalkulationen. Die Kostenschätzungen sind konservativ vorzunehmen.

6. Der Einrichtung und Ausstattung eines öffentlich-rechtlichen Fonds steht kein verfassungsrechtlich relevanter Vertrauensschutz entgegen. Es handelt sich um eine so genannte unechte Rückwirkung.
7. Der Schutz des Vermögens ist bereits nicht vom Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG umfasst. Im Übrigen handelt es sich bei den gebildeten Rückstellungen – im Unterschied zu Rücklagen – um Fremdkapital und nicht um Eigenkapital der Unternehmen. Die Einrichtung und Ausstattung eines öffentlich-rechtlichen Fonds hat auch keine „erdrosselnde Wirkung“.
8. Ein etwaiger Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 GG) wäre jedenfalls gerechtfertigt, er kann durch angemessene Übergangsfristen und eine schrittweise Ausstattung des Fonds verhältnismäßig ausgestaltet werden.
9. Es liegt kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG vor. Die Gewährleistung der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten durch eine insolvenzfeste und gegen Umstrukturierungen geschützte Finanzierungsvorsorge wird auch in anderen (weniger) risikorelevanten Bereichen des Umweltrechts verlangt.
10. Bei der Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle geht es, jedenfalls ganz überwiegend, nicht um die Absicherung von so genannten Ewigkeitslasten. Die privatrechtliche RAG-Stiftung zur Deckung von „Ewigkeitskosten“ des Steinkohlebergbaus ist schon deshalb keine Blaupause für das Atomrecht. Sie sichert zudem und vor allem auch die dauerhafte Verwirklichung des Verursacherprinzips nicht ab.
11. Zu den Eckpunkten eines Gesetzentwurfs für die Einrichtung und (schrittweise) Ausstattung eines öffentlich-rechtlichen Fonds.

1. Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge nicht disponibel

a) Das Verursacherprinzip wird für das Atomrecht wie folgt konkretisiert: Die Atomkraftwerke betreibenden Unternehmen haben dafür zu sorgen, dass die durch den Betrieb der Atomkraftwerke anfallenden radioaktiven Abfälle sowie die beim Rückbau von Atomkraftwerken anfallenden Anlagenteile „geordnet beseitigt“ werden (§ 9a Abs. 1 AtG). Der Gesetzgeber sieht als geordnete Beseitigung die direkte Endlagerung vor. Die Unternehmen müssen ihre radioaktiven Abfälle an eine Bundesanlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle abliefern (§ 9a Abs. 2 S. 1 AtG). Sie unterliegen entsprechenden Kostentragungspflichten (§§ 21a, 21b AtG, § 21 StandAG).¹

Diese aus dem Verursacherprinzip resultierenden öffentlich-rechtlichen Pflichten der Unternehmen im Hinblick auf den Rückbau ihrer Anlagen und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle einschließlich Suche, Errichtung, Betrieb und Schließung atomarer Endlager sind dauerhaft zu verwirklichen. Sie müssen im System der finanziellen Rückbau- und Entsorgungsvorsorge eine vollumfängliche Entsprechung finden.² Dem Staat obliegt die Schonung der öffentlichen Haushalte und insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 GG (Leben und Gesundheit), Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum), Art. 20a GG (Staatsziel Umweltschutz) die verfassungsrechtliche Verantwortung für die Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge. Er ist dazu überdies unionsrechtlich verpflichtet.³ Art. 9 der europäischen Entsorgungsrichtlinie 2011/70/Euratom⁴ lautet:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass durch den nationalen Rahmen vorgeschrieben ist, dass angemessene Finanzmittel für die Umsetzung der in Artikel 11 genannten nationalen Programme insbesondere zur Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle zu dem Zeitpunkt zur Verfügung stehen, zu dem sie benötigt werden, wobei die Verantwortung der Erzeuger abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle angemessen zu berücksichtigen ist.“

¹ Ausführlich zum Verursacherprinzip im Atomrecht *Ziehm*, Endlagerung radioaktiver Abfälle, ZNER 2015, 208, 210 ff.

² Siehe auch *Müller-Dehn*, Finanzielle Entsorgungsvorsorge aus Sicht der Betreiber, atw 6/2008.

³ Siehe auch *Hermes*, Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigenanhörung des Deutschen Bundestages am 4. März 2015, Ausschuss-Drs.18(9)372.

⁴ Richtlinie 2011/70/Euratom des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, ABl. L 199/48 vom 2. August 2011.

Diesen verfassungs- und unionsrechtlichen Anforderungen entsprechen die von den Unternehmen gebildeten handelsrechtlichen Rückstellungen nicht. Sie sind nicht insolvenzgesichert und nicht (hinreichend) gegen gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen geschützt.

Mit der Bildung einer betrieblichen Rückstellung nach dem Handelsgesetzbuch widmet der Schuldner die betreffenden Mittel nämlich lediglich dem Sicherungszweck, es bestehen aber keinerlei nach außen wirkende, im Insolvenzverfahren wirksam geschützte Rechte des Staates an der Rückstellung, sondern allein schuldrechtliche Verpflichtungen des Anlagenbetreibers zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel. Eine Rückstellung führt somit grundsätzlich nicht zu einer in irgendwelcher Weise vorrangigen Befriedigung desjenigen, zu dessen Gunsten sie gebildet ist. Auf diese kann folglich vom Staat nicht vorrangig zur Befriedigung verauslagter Kosten bzw. zur Durchführung von Rückbau- und Nachsorgemaßnahmen zugegriffen werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat dementsprechend der Zulassung von handelsrechtlichen Rückstellungen als Sicherheitsleistung im Bereich des Abfallrechts schon längst eine klare Absage erteilt.⁵

Im Fall der Insolvenz einer Betreibergesellschaft haftet zwar der Mutterkonzern für die Tochter, sofern ein Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag besteht oder eine harte Patronatserklärung abgegeben worden ist. Mit der Konsensvereinbarung aus 2001 haben sich die „Atomkonzernmütter“ verpflichtet, mit ihren Tochtergesellschaften solche Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge abzuschließen oder zugunsten ihrer Tochtergesellschaften Patronatserklärungen abzugeben. Diese Sicherungsmittel sind aber gegenwärtig bis 2022 befristet, sie sind grundsätzlich kündbar.

Das geltende Recht gestattet derartige Kündigungen ebenso wie gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen - mit der Folge einer Begrenzung der Nachhaftung. Dementsprechend versuch(t)en die Atomkraftwerke betreibenden Unternehmen bzw. ihre Mutterkonzerne sich gesellschaftsrechtlich umzuorganisieren, um dadurch im Zeitpunkt der Zahlungsfälligkeit für Zahlungsverpflichtungen nicht mehr in Anspruch genommen werden zu können.

⁵ BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2008 - 7 C 50/07, NVwZ 2008, 1122, 1123; zu den Risiken bei Insolvenz der Betreibergesellschaften siehe auch *Däuper/Fouquet/Irrek*, Finanzielle Vorsorge im Kernenergiebereich – Etwaige Risiken des Status quo und mögliche Reformoptionen, 2014, S. 33 ff.

Auch wenn bei gesellschaftsrechtlichen Umwandlungen eine Durchgriffshaftung gegenüber der Muttergesellschaft zur Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Verbindlichkeiten nicht grundsätzlich ausgeschlossen erscheint, so ist sie doch keinesfalls abgesichert, jedenfalls wäre sie überhaupt nur unter engen Voraussetzungen möglich und liefe im Falle der Insolvenz der Muttergesellschaft leer.⁶

Das Bundeskabinett hat deshalb am 14. Oktober 2015 einen Gesetzentwurf eines „Gesetzes zur Nachhaftung für Rückbau- und Entsorgungskosten im Kernenergiebereich“⁷ beschlossen, um eine Haftung der Atomkraftwerke in Deutschland betreibenden Konzerne für die finanziellen Verpflichtungen ihrer Atomkraftwerksbetreiber bis zum Abschluss von Stilllegung und Rückbau der Atomkraftwerke sowie von Entsorgung und Endlagerung der nuklearen Abfälle sicherzustellen. Derzeit ist allerdings nicht absehbar, ob und wann dieser Gesetzentwurf vom Bundestag verabschiedet werden wird. erzielt werden.

Überdies und vor allem würde ein solches Gesetz nicht bei Insolvenz der Mutterkonzerne greifen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen indes, dass auch – vermeintlich – finanzstarke Unternehmen wie Automobilkonzerne, Banken und nicht zuletzt große Energiekonzerne wie Enron, BP oder Tepco von Insolvenz bedroht sein können.

Der Staat darf es daher nicht länger beim System der nicht insolvenzfesten und nicht gegen gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen geschützten Rückstellungen der Unternehmen belassen. Das gilt unabhängig von konkreten Zweifeln an der Seriosität bzw. Liquidität eines Betreibers oder konkreten Anhaltspunkten für Umstrukturierungen.⁸ Ausreichend ist vielmehr das allgemeine Liquiditätsrisiko, geht es doch darum, Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu verhindern und

⁶ Siehe *Wissenschaftliche Dienste* des Deutschen Bundestages, Einstandspflicht eines Unternehmens für öffentlich-rechtliche Verbindlichkeiten eines Tochterunternehmens nach Maßgabe des Gesellschaftsrechts, 2015 (WD 7 – 3000 - 283/14), S. 6 ff.; *Däuper/Fouquet/Irrek*, Finanzielle Vorsorge im Kernenergiebereich – Etwaige Risiken des Status quo und mögliche Reformoptionen, 2014, S. 50 ff.

⁷ Rückbau- und Entsorgungskostennachhaftungsgesetz.

⁸ Siehe entsprechend für den Bereich des Abfallrechts BVerwG, Urteile vom 13. März 2008 - B 7 C 44.07, B 7 C 45.07, zitiert nach juris.

sicherzustellen, dass nicht die öffentliche Hand bei Zahlungsunfähigkeit eines Unternehmens die erheblichen Rückbau- und Entsorgungskosten zu tragen hat.⁹

b) Mit der staatlichen Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge werden die Unternehmen nicht aus ihren aus dem Verursacherprinzip resultierenden Pflichten entlassen. Die staatliche Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge bedeutet keineswegs eine „Vergesellschaftung“ der Finanzierungsverantwortung der Unternehmen für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle. Im Gegenteil wird damit nur - aber eben auch gerade - die (künftige) Erfüllung der den Unternehmen nach dem Atomgesetz und dem Standortauswahlgesetz obliegenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen gewährleistet.¹⁰ Es wird verhindert, dass die öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit der Unternehmen und das dafür haftende Vermögen infolge von gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen „unterschiedliche Wege“ gehen.

2. Höhe der Finanzierungsvorsorge ebenfalls nicht disponibel

a) Die Höhe der Finanzierungsvorsorge bemisst sich nicht nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Verursachers.¹¹ Maßgeblich für die Höhe der sicherzustellenden Finanzierungsvorsorge ist allein deren Sicherungszweck.¹² Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Verursachers ist erst und ausschließlich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit etwaiger Grundrechtseingriffe und folglich im Rahmen der konkreten Ausgestaltung der Finanzierungsvorsorge zu berücksichtigen.¹³

Die Höhe der Finanzierungsvorsorge bemisst sich auch nicht nach der Höhe der von den Unternehmen gebildeten Rückstellungen. Sie bemisst sich nach begründeten staatlichen Kostenschätzungen im Hinblick auf alle insoweit maßgeblichen Posten und unter Einbeziehung der Kalkulationen der Unternehmen. Ebenso wenig wie

⁹ Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 14/4599 S. 129 und BT-Drs. 14/4926 S. 8, zu Erwägungen für die Sicherheitsleistung nach § 12 BlmSchG .

¹⁰ Siehe zur Verursacherverantwortung *Ziehm* a.a.O. S. 210 ff.

¹¹ Siehe entsprechend für die Höhe der Sicherheitsleistung im Abfallrecht *Konzak*, Die abfallrechtliche Sicherheitsleistung – Ein Beitrag zu § 8 Abs. 2 AbfG, 1995, S. 181.

¹² So ausdrücklich OVG Magdeburg, Urteil vom 25. Oktober 2012 – 2 L 87/11, ZUR 2013, 284, 285, im Hinblick auf die Höhe der Sicherheitsleistung nach § 12 Abs. 1 BlmSchG.

¹³ Siehe unten insbesondere Ziffer 5. und 6.

hinsichtlich des „Ob“ der Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge besteht im Hinblick auf die Höhe der sicherzustellenden Finanzierungsvorsorge ein Ermessen.

Der Staat wird seiner verfassungs- und unionsrechtlichen Verantwortung für die Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge nur dann gerecht, wenn diese in ausreichender Höhe erfolgt, also alle nach gegenwärtigen Erkenntnissen zu erwartenden Kosten abgedeckt werden. Daraus folgt zugleich, dass die Höhe der Finanzierungsvorsorge zu ändern ist, falls sich auf Grund von neuen Erkenntnissen geänderte Kostenanforderungen ergeben.

Der Staat muss also die Höhe selbst und auf Grundlage eigenständiger Ermittlungen, Berechnungen und Prognosen festlegen und darf sie nicht den Unternehmen überantworten.

Das entspricht auch der Regelung in anderen Bereichen des Umweltrechts: Art und Umfang der beispielsweise von einem Abfalldéponiebetreiber nach der Déponieverordnung im Hinblick auf seine Pflichten während der Ablagerungs-, Stilllegungs- oder Nachsorgephase zu erbringenden Sicherheitsleistung werden von der insoweit zuständigen Behörde und nicht etwa dem Déponiebetreiber festgelegt (vgl. § 18 Abs. 1 und Abs. 2 Déponieverordnung). Zu berücksichtigen sind neben etwa den späteren Kosten für die Rekultivierung einer Déponie auch eventuell erforderlich werdende Schutzvorkehrungen sowie Langzeitrissen.¹⁴ Nach § 18 Abs. 3 Déponieverordnung ist die finanzielle Sicherheit regelmäßig von der zuständigen Behörde mit dem Ziel der Erhaltung des realen Wertes der Sicherheit zu überprüfen. Sie ist erneut festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen Sicherheit und angestrebtem Sicherungszweck erheblich geändert hat. Die Sicherheitsleistung kann nachträglich erhöht werden.¹⁵

b) Um die den Rückstellungen zugrunde liegenden Kalkulationen der Unternehmen bei der Festlegung der notwendigen Höhe der Finanzierungsvorsorge einbeziehen können, ist im Atomgesetz ein entsprechender Auskunftsanspruch des Bundes gegenüber den Atomkraftwerke betreibenden Unternehmen und ihren Konzernmüttern zu verankern.

¹⁴ VGH München, Beschluss vom 28. Dezember 1989 – 20 CS 89.3551, NVwZ 1990, 992; *Versteyl*, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 36 Rn. 48; *Mann*, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 3. Auflage 2012, § 36 Rn. 79.

¹⁵ *Mann a.a.O.*, § 36 Rn. 80.

Denn bislang kann der Bund die Höhe der Rückstellungen mangels Auskunfts- und Einsichtsrechten gegenüber den Unternehmen in keiner Weise sachgerecht beurteilen. Nur die Finanzbehörden verfügen insoweit über Informationen, sie sind jedoch an das Steuergeheimnis gebunden und weder fachlich in der Lage noch dafür zuständig, die Höhe der Rückstellungen zu beurteilen. Eine unabhängige Überprüfung der Höhe der Rückstellungen existiert nicht.¹⁶

Ein Auskunftsrecht des Bundes liegt in Anbetracht der verfassungs- und unionsrechtlichen Verpflichtung des Staates zur Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierungsvorsorge offenkundig im öffentlichen Interesse. Andere, das heißt auch „mildere“ Mittel sind im Hinblick auf die notwendige Transparenz nicht ersichtlich. Ein Auskunftsrecht des Bundes kann auch derart ausgestaltet werden, dass etwaige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen gewahrt werden. Verfassungsrechtliche Zweifel bestehen im Hinblick auf ein solches Auskunftsrecht des Bundes mithin nicht.

Selbstverständlich sollten die Unternehmen im Rahmen der Festlegung der Höhe der Finanzierungsvorsorge angehört werden. Ihnen steht dabei auch die Möglichkeit offen, Kostenannahmen des Staates gegebenenfalls begründet zu widerlegen. Die Letztentscheidung verbleibt allerdings – siehe oben - beim Staat.

c) Als kostenrelevante Posten sind bei der Festlegung der Höhe der sicherzustellenden Finanzierungsvorsorge mindestens die folgenden zu berücksichtigen:

- Rückbau der Atomkraftwerke¹⁷
- Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle in standortnahen und zentralen Zwischenlagern
- Konditionierung der radioaktiven Abfälle
- Transporte und Verladung¹⁸

¹⁶ *Bundesrechnungshof*, Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, 2011, S. 28 ff.

¹⁷ Eine Verpflichtung zum unmittelbaren Rückbau der Atomkraftwerke kennt das Atomgesetz bislang nicht. Das heißt, nach geltender Rechtslage wäre zunächst grundsätzlich auch ein sog. sicherer Einschluss möglich.

¹⁸ Siehe auch OVG Lüneburg, Urteil vom 16. November 2009 - 12 LB 344/07 (zitiert nach juris) für den Bereich des Abfallrechts.

- Standortauswahlverfahren für ein Endlager insbesondere für hochradioaktive Abfälle¹⁹
- Errichtung, Betrieb und Verschluss eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle
- Errichtung, Betrieb und Verschluss des Endlagerprojektes Schacht Konrad
- Schließung des Endlagerprojektes Morsleben²⁰
- Schließung des Endlagerprojektes Asse II.²¹

Um nach Verschluss der Endlager etwaige notwendige Bergungen der radioaktiven Abfälle oder Sanierungen der Endlager abdecken zu können, ist zudem eine angemessene Risikorücklage in die Kostenschätzungen einzustellen.

In Ansatz zu bringen ist ferner eine angemessene Kostensteigerung.²² Die Erfahrungen bereits mit weniger komplexen Großprojekten zeigen, dass sich ex-ante Kostenschätzungen während der Umsetzung nahezu regelmäßig als erheblich zu niedrig erweisen. Dem im Atomrecht maßgeblichen Stand von Wissenschaft und Technik ist zudem eine kontinuierliche Weiterentwicklung immanent,²³ die zu erhöhten Anforderungen und damit höheren Kosten, als gegenwärtig angenommen, führen kann.

Auch die Höhe erforderlicher Sicherheitsleistungen beispielsweise im Abfall- oder Deponierecht lässt sich ex-ante nicht exakt und sicher bestimmen. Dort wird deshalb zum einen angenommen, dass die zuständige Behörde den wahrscheinlichen Mindestaufwand zuzüglich „lediglich“ eventuell erforderlicher Schutzvorkehrungen zugrunde zu legen hat.²⁴ Zum anderen ist ein angemessener Sicherheitszuschlags in Ansatz zu bringen. Die Sicherheitsleistung soll konservativ, das heißt unter Berücksichtigung des absehbaren Aufwandes unter Einbeziehung eines

¹⁹ *Ziehm a.a.O.*, S. 211 ff.

²⁰ Zur Durchbrechung des Verursacherprinzips bei einer alleinigen Finanzierungsverantwortung des Bundes für Morsleben *Ziehm a.a.O.*, S. 214, 217.

²¹ Zur Durchbrechung des Verursacherprinzips bei einer alleinigen Finanzierungsverantwortung des Bundes für Asse II *Ziehm a.a.O.*, S. 214, 217.

²² Zur Berücksichtigung von künftigen Preissteigerungen bereits im Rahmen von Rückstellungen für öffentlich-rechtliche Verpflichtungen siehe *Pfleger*, Bilanzierungsprobleme bei der Bildung von Rückstellungen für Rekultivierungsverpflichtungen, DB 1981, 1686, 1687.

²³ Die Unternehmen konnten sich auch aus kaufmännischer Sicht nicht der atomrechtlichen Vorgabe des Handelns nach dem Stand von Wissenschaft und Technik als Maßstab für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach dem Atomgesetz entziehen, siehe *Herzig*, Rückstellungen wegen öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen, insbesondere Umweltschutz, DB 1990, 1341, 1345.

²⁴ VGH München, Beschluss vom 28. Dezember 1989 – 20 CS 89.3551, NVwZ 1990, 992.

angemessenen Sicherheitszuschlags erfolgen.²⁵ Warum für den Bereich des Atomrechts etwas anderes gelten könnte, ist nicht ersichtlich.

d) Anhand der zu erwartenden Gesamtkosten ist sodann der Anteil der Unternehmen zu beziffern. Insofern bietet die Endlagervorausleistungsverordnung Anhaltspunkte. Nach dem derzeit gültigem Verteilungsschlüssel der Verordnung haben die Atomkraftwerksbetreiber 96,5 Prozent des Finanzierungsaufwandes eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle zu tragen, der Rest entfällt auf die übrigen Nutzer.²⁶ In Bezug auf Schacht Konrad ist aktuell ein Anteil der Atomkraftwerksbetreiber von 66 Prozent vorgesehen.²⁷

Für die anteilige Kostentragung für die sichere Schließung von Morsleben ist (unter Berücksichtigung etwaiger gezahlter Gebühren) auf die Einlagerungsphase nach der Wiedervereinigung, vor allem zwischen 1994 und 1998, abzustellen. In dieser Zeit sind über die Hälfte der in Morsleben überhaupt vorhandenen radioaktiven Abfälle eingelagert worden. Rund zwei Drittel der insgesamt im Morsleben eingelagerten radioaktiven Abfälle stammen insbesondere aus westdeutschen Atomkraftwerken.

In Bezug auf Asse II kann anhand von Unterlagen in etwa nachvollzogen werden, wie viele Fässer zwischen 1967 und 1978 aus den Atomkraftwerken in die Asse geliefert wurden. Neben der direkten Lieferung an die Asse II gelangten die größten Mengen radioaktiver Abfälle aus Atomkraftwerken über das Kernforschungszentrum Karlsruhe in das Endlager. Nimmt man den direkten und indirekten Weg zusammen, ergibt sich, dass bezogen auf das Jahr 1980 mehr als 85 Prozent der in Asse II eingelagerten radioaktiven Gesamtaktivität aus den Anlagen der Atomwerksbetreiber stammen.²⁸ Die seinerzeit für die Einlagerung gezahlten Gebühren machen allenfalls einen Bruchteil der für die Schließung von Asse II zu erwartenden Kosten aus.²⁹

²⁵ *Paetow*, in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 1998, § 32 Rn. 85; *Hellmann-Sieg*, in: Brandt/Ruchay/Weidmann, KrW-/AbfG, 1997, § 32 Rn. 130, 139; *Schwermer*, in: Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG, 1992, § 8 Rn. 35.

²⁶ Zu diesbezüglichen Streitigkeiten siehe aber *Moench*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“, 2014, K-Drs. 43, S. 9.

²⁷ *Kuhbier*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“, 2014, K-Drs. 41, S. 4.

²⁸ *Ziehm* a.a.O., S. 208 f. m.w.N.

²⁹ *FÖS*, Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2010, 2010, S. 52.

3. Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge in einem einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fonds

Die Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge sollte für Stilllegung und Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle einheitlich in einem öffentlich-rechtlichen Fonds erfolgen. Angesichts der Dynamik der Energiemärkte und bereits konkret ins Auge gefasster bzw. bereits erfolgter Umstrukturierungen der verpflichteten Unternehmen liegt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Fonds-Lösung offensichtlich nicht allein in einer teils besonders großen Zeitspanne bis zur Entstehung der konkreten Zahlungspflichten. Verfassungsrechtliche Erwägungen stehen deshalb einer Überführung auch der Rückstellungen für den Rückbau in einen öffentlich-rechtlichen Fonds nicht entgegen.³⁰

Eine klare Abgrenzung zwischen einerseits kurz- und mittelfristig anfallenden Verpflichtungen für den Rückbau und andererseits (extrem) langfristig anfallenden Verbindlichkeiten für die Entsorgung³¹ ist zudem nicht möglich, jedenfalls dürfte sie kaum praktikabel sein:

Das Atomgesetz enthält bislang keine Verpflichtung zu einem unmittelbaren Rückbau der Atomkraftwerke. Das heißt, nach der geltenden Gesetzeslage wäre grundsätzlich auch zunächst ein so genannter sicherer Einschluss der Anlagen zulässig. Der Rückbau würde dann erst in mehreren Jahrzehnten erfolgen. Und selbst wenn die Alternative eines sicheren Einschlusses nicht realisiert wird, so nimmt der Rückbau als solcher einen längeren, gegenwärtig nicht konkret überschaubaren Zeitraum in Anspruch - zumal etwa die zwischenzeitlich vorgelegten Pläne für den Rückbau des Atomkraftwerks Brunsbüttel in der Region umstritten und gerichtliche Auseinandersetzungen über den Rückbau nicht auszuschließen sind. Die Konditionierung der in den Zwischenlagern gelagerten radioaktiven Abfälle für die Endlagerung wird erst erfolgen, wenn Endlager betriebsbereit zur Verfügung stehen, Entsprechendes gilt für die Transporte der Abfälle zu Endlagern usw. Auf der anderen Seite werden die Kosten für die Erkundungen nach dem Standortauswahlgesetz schon in den nächsten Jahren anfallen, ebenso die Kosten für die Schließung von Morsleben und Asse II, gegenwärtig fallen bereits Kosten für die Errichtung von Schacht Konrad an, die zurzeit nach der

³⁰ Siehe auch *Hermes*, Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigenanhörung des Deutschen Bundestages am 4. März 2015, Ausschuss-Drs.18(9)372.

³¹ Darauf wollen aber *Däuper/Fouquet/Irrek*, Finanzielle Vorsorge im Kernenergiebereich – Etwaige Risiken des Status quo und mögliche Reformoptionen, 2014, S. 94, abstellen.

Endlagervorausleistungsverordnung in Rechnung gestellt werden. Diese Liste ließe sich fortführen.

Für die ausreichende Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge sollten zusammengehörende, jedenfalls aber sich teils überschneidende Sachverhalte nicht getrennt behandelt werden. Das gilt erst recht in Anbetracht möglicher Umstrukturierungen von Unternehmen.

4. Rechtsstaatlicher Vertrauensschutz

Dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) ist ein Vertrauensschutz immanent. Das Bundesverfassungsgericht prüft allerdings den rechtsstaatlichen Vertrauensschutz unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs und sieht darin keinen eigenständigen Prüfungsmaßstab. An dieser Stelle sei deshalb nur das Folgende ausgeführt:

Einen generellen Vertrauensschutz auf den Fortbestand bestimmter Regelungen oder Genehmigungssituationen gibt es nicht. Der Staat muss vielmehr die Möglichkeit haben, durch Änderungen der Rechts- oder Sachlage auf Entwicklungen und geänderte Bedürfnisse zu reagieren. Bei der so genannten unechten Rückwirkung, wenn also ein Gesetz auf einen gegenwärtigen, noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt einwirkt, ist der Vertrauensschutz von vornherein eingeschränkt.³²

Eine unechte Rückwirkung ist insbesondere nur dann unzulässig, wenn der Betroffene mit dem gesetzlichen Eingriff nicht rechnen musste und sein Vertrauen schutzwürdiger ist als das mit dem Gesetz verfolgte Anliegen.

Bei der gesetzlichen Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds zur Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle handelt es sich um eine solche unechte Rückwirkung.

Die betroffenen Unternehmen konnten auch nicht darauf vertrauen, dass es bei dem System handelsrechtlicher Rückstellungen bleibt. Vielmehr ist die Sicherung der

³² Zur unechten Rückwirkungen siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 8. Juli 1971 – 1 BvR 766/66, E 31, 275, 292; BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1986 – 2 BvL 2/83, E 72, 200, 242.

Rückstellungen seit Jahrzehnten in der öffentlichen und politischen Diskussion bis hin zur Entwicklung konkreter Regelungsmöglichkeiten.

Durch die geplanten oder erfolgten gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen haben die Unternehmen zudem selbst einen (zusätzlichen) Handlungsbedarf des Staates geschaffen.

Die Gewährleistung der (künftigen) Erfüllung der den Unternehmen obliegenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen durch Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge überwiegt offensichtlich auch ein etwaiges Vertrauen der Unternehmen in die Beibehaltung des Systems der betrieblichen Rückstellungen.

Und schließlich: Mit der Einrichtung eines öffentlichen-rechtlichen Fonds würde keine grundsätzlich neue Pflicht der Unternehmen begründet werden. Vielmehr sind sie ja bereits aus dem Verursacherprinzip verpflichtet, nur konnten sie dieser Pflicht bisher eben in Form von handelsrechtlichen Rückstellungen nachkommen. Dass die gebildeten Rückstellungen der Höhe nach mit großer Wahrscheinlichkeit unzureichend sind, führt zu keiner anderen Bewertung, sondern liegt allein in der Sphäre der Unternehmen.

5. Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG

a) Nur vermögenswerte Rechte, nicht aber das Vermögen als solches werden vom Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG umfasst.³³ So belasten beispielsweise Schulden aus einem Kreditverhältnis zwar das Vermögen, sie begründen aber keine eigentumsrechtliche Position im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG.³⁴ Das Vermögen ist eigentumsrechtlich auch nicht gegen die Auferlegung von Geldleistungspflichten geschützt.³⁵

Die Unternehmen würden in einen öffentlich-rechtlichen Fonds nicht die mit rückgestellten Beträgen erworbenen Beteiligungen usw. übertragen, sondern den für eine ausreichende Finanzierungsvorsorge erforderlichen Geldbetrag. Im Übrigen handelt es sich bei den Rückstellungen von vornherein um Fremdkapital und nicht – wie bei Rücklagen – um Eigenkapital der Unternehmen.

³³ BVerfG, Urteile vom 20. Juli 1954 – 1 BvR 459/52 u.a., E 4, 7, 17; BVerfG, Urteil vom 8. April 1997 – 1 BvR 48/94, E 95, 267, 300.

³⁴ BVerfGE 95, 267, 300.

³⁵ BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 1988 – 1 BvL 22/85, E 78, 232, 243; BVerfGE 95, 267, 300.

Es geht vorliegend also nicht um vermögenswerte Rechte der Unternehmen, der Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG ist bereits nicht eröffnet.³⁶

b) Etwas anderes würde allenfalls dann gelten, wenn die Geldleistungspflichten infolge der gesetzlichen Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds die betroffenen Unternehmen übermäßig belasten und so grundlegend beeinträchtigen, dass sie ein „erdrosselnde Wirkung“ entfalten.³⁷ Das ist nicht der Fall:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt eine erdrosselnde Wirkung allein dann vor, wenn die Geldleistungspflicht regelmäßig – das heißt nicht nur auf Grund einer speziellen Unternehmenssituation - die Fortführung der belasteten Unternehmen unmöglich macht.³⁸ Ferner hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die Grenzen der Festsetzung von Steuern erst dann erreicht sind, wenn die Steuer nach Gewicht und Auswirkung eine Verhaltensalternative derart belastet, dass diese wegen der erdrosselnden Wirkung der Steuer praktisch ausscheidet und so einem Verhaltensverbot gleichkommt. Entscheidend ist, ob die Finanzierungsfunktion der Steuer durch eine Verwaltungsfunktion mit Verbotscharakter verdrängt wird.³⁹

Die Ausstattung eines öffentlich-rechtlichen Fonds durch Erhebung von Geldleistungen bei den Unternehmen dient gerade und ausdrücklich der finanziellen Absicherung der seit Langem bestehenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen eben dieser Unternehmen, das heißt insbesondere der Pflicht zur geordneten Beseitigung der durch den Betrieb der Atomkraftwerke anfallenden radioaktiven Abfälle sowie der beim Rückbau von Atomkraftwerken anfallenden Anlagenteile.

Es steht allein eine Finanzierungsfunktion für die Sicherstellung der (künftigen) Erfüllung der den Unternehmen obliegenden Verantwortlichkeiten in Rede. Die Unternehmen werden nicht etwa einer einseitigen Zahlungspflicht unterworfen, die

³⁶ Selbst wenn man, wie der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts, unter den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG auch das Vermögen als solches subsumieren wollte, so handelte es sich doch jedenfalls um eine verhältnismäßige und damit verfassungskonforme Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. Insoweit würden die Ausführungen zur Rechtfertigung eines etwaigen Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 GG (siehe unten Ziffer. 6.) entsprechend gelten, so i.E. auch *Däuper/Fouquet/Irrek*, *Finanzielle Vorsorge im Kernenergiebereich – Etwaige Risiken des Status quo und mögliche Reformoptionen*, 2014, S. 130 ff.

³⁷ BVerfGE 78, 232, 243; BVerfG 95, 267, 300.

³⁸ BVerfGE 95, 267, 301.

³⁹ BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 – 2 BvR 1991/95; siehe auch BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 2014 – 9 C 8.13; jeweils zitiert nach juris.

der Finanzierung von staatlichen Ausgaben dient, von denen die Unternehmen nur einen mittelbaren Vorteil haben.

Die Ausstattung des öffentlich-rechtlichen Fonds kann zudem schrittweise durch angemessene Übergangsfristen erfolgen, so dass eine - verfassungsrechtlich allein relevante - generelle erdrosselnde Wirkung ausgeschlossen werden kann.⁴⁰

6. Vereinbarkeit mit Art. 12 GG (Berufsfreiheit)

a) Art. 12 GG schützt im Unterschied zu Art. 14 Abs. 1 GG den Erwerb. Auch insofern dürfte indes von Bedeutung sein, dass es sich bei den Rückstellungen um Fremdkapital handelt.

Jedenfalls liegt ein Eingriff in die Berufswahlfreiheit offensichtlich nicht vor. In Betracht kommt allenfalls eine Regelung im Hinblick auf die Berufsausübung. Insoweit sind bereits vernünftige Gründe des Gemeinwohls für die Rechtfertigung ausreichend. Die Durchsetzung des Verursacherprinzips zum Ausschluss von Kostenlasten für die öffentlichen Haushalte und mithin die Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung radioaktiver Abfälle sind zweifelsohne vernünftige Gemeinwohlgründe in diesem Sinne.

b) Ein etwaiger Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit durch gesetzliche Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds wäre auch verhältnismäßig:

Ein solcher Fonds ist zur dauerhaften Verwirklichung des Verursacherprinzips und zur Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge geeignet – die ordnungsgemäße und nachhaltige Verwaltung eines solchen Fonds vorausgesetzt.

Auf andere Instrumente, die sich prima facie als gegenüber der Fonds-Lösung mildere Mittel darstellen, muss sich der Gesetzgeber nicht verweisen lassen, weil sie nicht das gleiche Maß an Finanzierungssicherheit gewährleisten oder ihre wirtschaftliche bzw. rechtliche Praktikabilität zweifelhaft ist:

⁴⁰ Siehe auch *Däuper/Fouquet/Irrek*, Finanzielle Vorsorge im Kernenergiebereich – Etwaige Risiken des Status quo und mögliche Reformoptionen, 2014, S. 130. Zu keinem anderen Ergebnis gelangt letztlich auch *Wiesendahl*, Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigenanhörung des Deutschen Bundestages am 4. März 2015, Ausschuss-Drs.18(9)369, S. 6.

Das gilt etwa für eine gesetzliche Regelung, die die Konzernmütter auch nach Kündigung eines Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrages zur fortbestehenden Mithaftung verpflichtet (bzw. die Kündigung dieser Verträge verbietet). Denn auf diese Weise wird keine Sicherung gegen die langfristige „Verflüchtigung“ des haftenden Vermögens bei der Konzernmutter bewirkt.⁴¹

Gesetzliche Vorgaben für gebotene/verbotene Anlageformen nach versicherungsrechtlichem Vorbild (interner Fonds) dürften sich kaum als milderes Mittel erweisen, wenn sie den entscheidenden Vorteil der Innenfinanzierung nehmen und das Sicherungsvermögen abgesondert und im Insolvenzfall dem vorrangigen Zugriff ausgesetzt ist. Andererseits bleiben Zweifel an der gleichen Wirksamkeit.⁴²

Ob eine vorrangige Befriedigung der öffentlich-rechtlichen Forderungen für Rückbau und Entsorgung im Insolvenzfall in gleicher Weise wie die Fonds-Lösung geeignet wäre, das Ziel einer sicheren Finanzierung zu erreichen, erscheint ebenfalls zweifelhaft. Denn dieses Instrument setzt erst in der eingetretenen Krise an und sieht sich darüber hinaus rechtlichen Bedenken wegen der Benachteiligung der übrigen Gläubiger ausgesetzt.⁴³

Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist – siehe oben Ziffer 4. – zu berücksichtigen, dass die Unternehmen bereits aus dem Verursacherprinzip finanziell verpflichtet sind, also keine grundsätzlich neue Pflicht geschaffen wird, es vielmehr „nur“ um die Modalitäten der Durchsetzung dieser Pflicht geht. Dass die gebildeten Rückstellungen der Höhe nach mit großer Wahrscheinlichkeit unzureichend sind, führt zu keiner anderen Bewertung, sondern liegt allein in der Sphäre der Unternehmen. Denn die Unternehmen wären schon nach § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB verpflichtet gewesen, die Höhe der Rückstellungen „vorsichtig zu bewerten, namentlich alle vorhersehbaren Risiken zu berücksichtigen“.

Durch eine schrittweise Ausstattung mit angemessenen Übergangsfristen kann ein öffentlich-rechtlicher Fonds schließlich auch verhältnismäßig im engeren Sinne ausgestaltet werden, sollte eine einmalige vollständige Ausstattung des öffentlichen-rechtlichen Fonds in Anbetracht der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Unternehmens unangemessen sein.

⁴¹ *Hermes*, Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigenanhörung des Deutschen Bundestages am 4. März 2015, Ausschuss-Drs.18(9)372, Ziffer 5.

⁴² *Hermes* a.a.O.

⁴³ *Hermes* a.a.O.

7. Kein Verstoß gegen Gleichbehandlungsgrundsatz

Die Nutzung der Atomenergie stellt eine Hochrisikotechnologie dar. Der Rückbau der Atomkraftwerke sowie die Entsorgung der radioaktiven Abfälle sind mit einem erheblichen und spezifischen Gefährdungspotenzial verbunden, sie erstrecken sich über Jahrzehnte und müssen die Sicherheit von Mensch und Umwelt über einen Zeitraum von einer Million Jahre gewährleisten. Dieser umweltpolitische Sachverhalt scheint – ohne Negierung der in anderen Bereichen bestehenden Herausforderungen - einmalig.

Im Übrigen gibt es bereits spezielle Sicherheitsvorschriften zur Gewährleistung der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten in anderen Bereichen (weniger) risikorelevanter Tätigkeiten. Beispielsweise sieht § 56 Abs. 2 BBergG die Erbringung einer Sicherheitsleistung bei der bergrechtlichen Betriebsplanzulassung vor; nach § 12 Abs. 1 BImSchG soll eine Sicherheitsleistung für den Rückbau von Abfallentsorgungsanlagen, nach § 36 Abs. 3 KrwG für die Rekultivierung einer Deponie verlangt werden. Diese Sicherheitsleistungen werden ganz selbstverständlich als Ausdruck des Verursacherprinzips angesehen, verfassungsrechtliche Zweifel werden nicht geltend gemacht.⁴⁴ Die Deponieverordnung setzt in § 18 obligatorisch eine Sicherheitsleistung für die Erfüllung von Inhaltsbestimmungen, Auflagen und Bedingungen voraus, die mit dem Planfeststellungsbeschluss oder der Plangenehmigung für die Ablagerungs-, Stilllegungs- oder Nachsorgephase einer Abfalldeponie zur Verhinderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen des Wohles der Allgemeinheit angeordnet wird.

Dass beim Rückbau der Atomkraftwerke und der Entsorgung radioaktiver Abfälle andere finanzielle Größenordnungen in Rede stehen als bei den soeben genannten umweltrechtlichen Sicherheitsleistungen, liegt in der Natur der Sache, begründet aber keine Ungleichbehandlung.

Für einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG ist nach alledem nichts ersichtlich.

⁴⁴ Siehe etwa OVG Lüneburg, Urteil vom 16. November 2009 - 12 LB 344/07, zitiert nach juris; VGH München, Beschluss vom 28. Dezember 1989 – 20 CS 89.3551, NVwZ 1990, 992; *Wasielewski*, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, Stand März 2014, § 12 Rn. 30; *Versteyl* a.a.O., § 36 Rn. 48; *Mann* a.a.O., § 36 Rn. 79.

8. RAG-Stiftung kein Modell für atomrechtliche Finanzierungsvorsorge

Im Ruhrgebiet sind nach Beendigung der subventionierten Steinkohleförderung Poldermaßnahmen, Grubenwasserhaltung und Grundwasserreinigung auf Dauer erforderlich, um ein Absaufen der Region zu verhindern („Ewigkeitslasten“).

2007 wurde dafür die RAG-Stiftung als Stiftung des bürgerlichen Rechts gegründet. Die früheren Aktionäre der RAG-Aktiengesellschaft haben dafür ihre Anteile an der Gesellschaft auf die Stiftung für jeweils einen Euro übertragen. Bis zum Jahr 2018 soll ein Stiftungsvermögen aufgebaut werden, das ab 2019 zur Finanzierung der „Ewigkeitskosten“ dient.

Ob das gelingt, ist offen. Wenn es nicht gelingt, muss die öffentliche Hand in der Konsequenz die oder mindestens einen Teil der Ewigkosten tragen. Entsprechendes gilt für den Fall, dass ein Stiftungsvermögen in ausreichender Höhe nicht dauerhaft gesichert wird. Staatliche Anforderungen an die Verwaltung der Stiftung und deren Anlagepolitik gibt es nicht. Garantien oder Nachschusspflichten der früheren Aktionäre sind ebenfalls nicht vorgesehen. Überdies betont die RAG-Stiftung, dass Bergschäden nicht zu den Ewigkeitsaufgaben gehörten,⁴⁵ also in jedem Fall nicht von der Stiftung zu tragen seien.

Eine unabhängige Kostenschätzung des Umfangs der Ewigkeitskosten gibt es nicht, Kostenschätzungen werden von der Stiftung selbst bzw. durch die von ihr beauftragten Gutachter vorgenommen. Entscheidungen erfolgen auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitserwägungen.

Vor dem Hintergrund des oben unter Ziffer 1. bis 7. Ausgeführten genügt eine der RAG-Stiftung ähnliche Ausgestaltung der Verwirklichung des Verursacherprinzips im Hinblick auf die nach dem Atomrecht bestehenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen offensichtlich nicht.

Beim Rückbau der Atomkraftwerke und der Entsorgung von radioaktiven Abfällen handelt es sich im Übrigen auch nicht um Ewigkeitsaufgaben. Zwar nimmt die Erfüllung dieser Pflichten einen langen Zeitraum über mehrere Jahrzehnte in Anspruch, sie soll aber nach der bisherigen Entsorgungskonzeption des Bundes gerade und ausdrücklich endlich sein. Etwas anderes wird man nur für eine Überwachung nach Verschluss der atomaren Endlager annehmen können.

⁴⁵ <http://www.rag-stiftung.de/ewigkeitsaufgaben/>, Stand: 29. September 2015.

9. Eckpunkte eines Gesetzentwurfs für die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds

Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung eines öffentlich-rechtlichen Fonds zur Sicherstellung der Finanzierungsvorsorge für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung radioaktiver Abfälle kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu. Die Eckpunkte eines Gesetzentwurfs für die Einrichtung eines solchen öffentlich-rechtlichen Fonds sollten indes die folgenden sein:

- Einrichtung eines Sondervermögens durch einen öffentlich-rechtlichen Fonds in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Stiftung
- Widmung des Stiftungsvermögens für den Zweck der dauerhaften Sicherung und Verwaltung der Finanzmittel für den Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung radioaktiver Abfälle
- Befugnis der öffentlich-rechtlichen Stiftung zur Erhebung von Sonderabgaben bei den Atomkraftwerke betreibenden Unternehmen bzw. ihren Konzernmüttern; Konkretisierung der „gruppennützigen Verwendung“ dieser Sonderabgaben
- das von der Stiftung zu verwaltende Vermögen sollte vom Stiftungsvermögen als solchem getrennt werden
- Konkretisierung der jeweiligen Zahlungspflichten gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Fonds durch eine auf der Grundlage des Verursacherprinzips erfolgende Benennung der relevanten Positionen einschließlich einer angemessenen Preissteigerung und Risikorücklage sowie
- durch die Festlegung der Modalitäten der Kostenschätzungen; die Kostenschätzungen sind in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren, die zu erhebenden Sonderabgaben sind etwaigen geänderten Kostenschätzungen anzupassen
- die Kostenschätzungen erfolgen transparent durch eine von den Unternehmen unabhängige staatliche Institution
- Verankerung der Möglichkeit einer sukzessiven Erhebung der Sonderabgaben zur Vermeidung einer erdrosselnden Wirkung; gegebenenfalls ist dabei zwischen den Unternehmen auf der Grundlage der jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse zu differenzieren; Benennung der

Zeitpunktes, zu dem spätestens das voraussichtlich erforderliche Gesamtvolumen in den öffentlich-rechtlichen Fonds eingezahlt sein muss

- Verankerung eines Erstattungsanspruchs der Unternehmen gegenüber dem Fonds insbesondere im Hinblick auf die von ihnen zu erbringenden Leistungen beim Rückbau der Atomkraftwerke
- Festlegung von Regeln zur ordnungsgemäßen und nachhaltigen Verwaltung des Fonds
- zu prüfen wäre eine etwaige Etablierung einer Solidarhaftung der Betreiberunternehmen untereinander.