Bundesrat Drucksache **25/98**

08.01.98

U - Wi

Gesetzesantrag
des Landes Hessen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

A. Zielsetzung

Die Höchstgrenze der vom Inhaber einer atomrechtlichen Genehmigung zu erbringenden Deckungsvorsorge für Schäden aus der Nutzung von Kernenergie ist, angesichts der bei einem nuklearen Ereignis möglichen Schäden in Billionenhöhe, mit gegenwärtig 500 Mio. DM wesentlich zu niedrig angesetzt. Obwohl § 13 Abs. 3 Satz 2, 2. Hs. des Atomgesetzes (AtG) die zwingend vorgeschriebene Verpflichtung enthält, die Höchstgrenzen und Deckungssummen im Abstand von jeweils fünf Jahren mit dem Ziel der Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge zu überprüfen, ist der Gesetzgeber bisher seiner Verpflichtung zur regelmäßigen Anpassung nicht nachgekommen.

B. Lösung

Mit dem beigefügten Entwurf einer Änderung des Atomgesetzes zur Anhebung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge von bisher 500 Mio. DM auf 5 Milliarden DM wird
zum einen der Verpflichtung zur Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge Genüge getan, zum anderen wird damit zugleich den Entwicklungen des nationalen und internationalen Versicherungsmarktes sowie neueren Erkenntnissen im Hinblick auf die Risikozurechnung bei der Kernenergienutzung Rechnung getragen.

C. Alternativen

Keine

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax 0228/3820844
ISSN 0720-2946

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand:

Die staatliche Freistellungsverpflichtung nach § 34 AtG, deren Höchstbetrag gegenwärtig das Zweifache der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge, d.h. 1 Milliarde DM, beträgt und immer dann eingreift, wenn Schadensersatzansprüche Dritter gegen den Inhaber einer atomrechtlichen Genehmigung aus der Deckungsvorsorge nicht befriedigt werden können,
ist nach § 36 AtG im Innenverhältnis zwischen dem Bund (zu 75 v.H.) und dem jeweils beteiligten Land (zu 25 v.H.), in dem sich die Kernanlage befindet, aufgeteilt worden. Daraus folgt, daß im Falle des Eintritts der staatlichen Freistellung die Risikobeteiligung des Bundes maximal 750 Mio. DM und die des Anlagenlandes maximal 250 Mio. DM beträgt.

2. Vollzugsaufwand:

Keiner.

Da nach dem Änderungsgesetz die staatliche Freistellungsverpflichtung auf den Betrag von 1 Milliarde DM begrenzt bleibt, folgt daraus, daß die Risikobeteiligung des Bundes und der Länder sich nicht erhöhen wird.

E. Sonstige Kosten

Für die Inhaber einer atomrechtlichen Genehmigung entstehen im Einzelfall durch die beantragte Anhebung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge insofern Kosten, als sie in Zukunft höhere, gegenwärtig nicht näher zu quantifizierende, Versicherungsprämien zu entrichten haben, um den Nachweis der Deckungsvorsorge führen zu können.

Bundesrat Drucksache **25/98**

08.01.98

U - Wi

Gesetzesantrag
des Landes Hessen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

DER HESSISCHE MINISTERPRÄSIDENT Wiesbaden, den 6. Januar 1998

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Gerhard Schröder

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Hessische Landesregierung hat beschlossen, dem Bundesrat den anliegenden

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Ich bitte Sie, den Gesetzesantrag gemäß § 36 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Hans Eichel

Anlage

Entwurf

eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Atomgesetzes

Das Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel ..... geändert wurde, wird wie folgt geändert:

1. § 13 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 Satz 2 werden die Worte „500 Millionen“ durch die Worte „fünf Milliarden“ ersetzt.

b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3 a eingefügt:
„(3 a) Soweit die von der Verwaltungsbehörde festgesetzte Deckungsvorsorge auf dem Versicherungsmarkt nicht erreicht werden kann, gewährt der Bund Deckungsvorsorge (Bundesdeckung). Für die Bundesdeckung wird ein Entgelt erhoben. Die Grundsätze für die Berechnung des Entgelts werden in dem durch diesen Absatz sowie die Absätze 2 und 3 gezogenen Rahmen durch Rechtsverordnung geregelt.“

2. In § 34 Abs. 1 Satz 2 werden die Worte „das Zweifache der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge“ durch die Worte „eine Milliarde DM“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt sechs Monate nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Artikel 1 Nr. 1:

a)

Die Nutzung der Kernenergie kann im Fall eines Unfalls zu immensen Schäden führen. Neuere Studien hierzu haben ergeben, daß im Fall des Eintritts eines Super-GAU Schäden in Billionenhöhe eintreten werden. Deshalb ist es erforderlich, daß hinsichtlich der Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzansprüche ausreichende Vorsorge für die atomrechtliche Haftung getroffen ist. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 AtG beschränkt sich die vom Inhaber einer atomrechtlichen Genehmigung zu erbringende Deckungsvorsorge gegenwärtig auf einen Höchstbetrag von 500 Millionen DM. Welche Deckungssumme im einzelnen zu erbringen ist, richtet sich nach der Atomrechtlichen-Deckungsvorsorge-Verordnung (AtDeckV).
§ 13 Abs. 3 Satz 2, 2. Hs. AtG enthält ferner die zwingend vorgeschriebene Verpflichtung, die Höchstgrenzen und Deckungssummen im Abstand von jeweils fünf Jahren mit dem Ziel der Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge zu überprüfen.

Durch die beantragte Anhebung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge von bisher 500 Millionen DM auf 5 Milliarden DM wird zum einen der Verpflichtung zur Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge Genüge getan, zum anderen auch den Entwicklungen des nationalen und internationalen Versicherungsmarktes sowie neueren Erkenntnissen im Hinblick auf die Risikozurechnung bei der Kernenergienutzung Rechnung getragen.

Darüber hinaus führt die Erhöhung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge zu einer deutlich spürbaren Verbesserung des Opferschutzes. Im Vordergrund der Regelung des § 13 AtG steht die Deckung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen. Das dem deutschen Schadensrecht zugrunde liegende Prinzip des vollen Ausgleichs für erlittene Einbußen - vgl. § 249 BGB - erfordert gesetzliche Regelungen, die diesen Ausgleich so weit wie möglich sicherstellen, also bei hohen Risiken wie dem eines nuklearen Ereignisses auch möglichst hohe Deckungssummen.

Der Gesetzgeber hat, um dem Prinzip des vollen Schadensausgleichs Geltung zu verschaffen, mit Einführung der summenmäßig unbegrenzten Haftung durch das Gesetz zur Änderung haftungsrechtlicher Vorschriften des Atomgesetzes vom 22. Mai 1985 (BGBl. I S.781) bereits einen ersten Schritt in die richtige Richtung unternommen. Bis zu diesem Zeitpunkt lag die Haftungshöchstgrenze bei der Haftung für Kernanlagen nach § 31 Abs. 1 Satz 1 AtG (a.F.) bei einer Milliarde je Schadensereignis. § 13 Abs. 2 Nr. 1 AtG (a.F.) sah zudem vor, daß die Deckungsvorsorge auf höchstens 500 Millionen DM begrenzt war. Die aufgrund der Ermächtigung des § 13 Abs. 3 AtG (a.F.) erlassene und im Rahmen des 3. Änderungsgesetzes vom 15. Juli 1975 umgestaltete Deckungsvorsorge-Verordnung (AtDeckV) vom 25. Januar 1977 setzte in § 9 Abs. 1 Satz 1 AtDeckV diesen Betrag als Höchstgrenze für Reaktoren ab 496 Mwth, also für Kernkraftwerke, fest.

Danach wurde die Haftung bis zum Betrage von 500 Millionen DM durch Deckungsvorsorge (§ 13 Abs. 2) abgedeckt, darüber hinaus durch Freistellung des Bundes und Landes (§ 34 Abs. 1, § 36), die auch eintrat, soweit Schadensersatzansprüche nicht durch Deckungsvorsorge gedeckt waren oder aus ihr nicht erfüllt werden konnten.

Die Einführung der unbegrenzten atomrechtlichen Haftung im Jahr 1985 hatte jedoch keine Rückwirkung auf die Ausgestaltung der Vorsorge. Neu hinzugekommen ist lediglich in § 13 Abs. 3 Satz 2, 2. Hs. AtG die Verpflichtung, in Abständen von jeweils fünf Jahren Höchstgrenzen und Deckungssummen mit dem Ziel der Erhaltung des realen Wertes der Deckungsvorsorge zu überprüfen. Jedoch fand bis jetzt keine Anpassung statt, um der realen Geldentwertung zu begegnen. Schon allein dieses Versäumnis innerhalb des letzten Jahrzehnts legt es nahe, die Höchstgrenze der Deckungssummen deutlich anzuheben.

Der Grundsatz des vollen Schadensausgleichs droht leerzulaufen, wenn neben einer unbegrenzten Haftung nicht auch eine risikoadäquate Deckung existiert. Dies gilt um so mehr, als in Artikel 10 des Pariser Atomhaftungs-Übereinkommens (PÜ) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 grundsätzlich eine Kongruenz von Haftung und Deckung vorgeschrieben ist. Wenn diese bei nunmehr unbegrenzter Haftung nicht möglich ist, dann ist jedenfalls der Deckungsbetrag weit höher als bisher anzusetzen. Eine summenmäßig unbegrenzte Haftung

bliebe ohne Wert, wenn die obligatorische Deckungsvorsorge niedrig angesetzt ist und das Risiko besteht, daß der Haftpflichtige im Schadensfall vermögenslos ist. Um die bestehende starke Diskrepanz zwischen Haftung und Deckungsvorsorge zu beseitigen, ist es erforderlich, die Höchstgrenzen der Deckungsvorsorge deutlich heraufzusetzen.

Gegenwärtig ist nach geltendem Recht durch Deckungsvorsorge bis zu einem Höchstbetrag von 500 Millionen DM und, soweit Schadensersatzansprüche Dritter - etwa wegen eines Versicherungsausschlusses oder Überschreiten der Deckungshöchstsumme - aus der Deckungsvorsorge nicht befriedigt werden können, durch staatliche Freistellung in Höhe von maximal des Zweifachen der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge (§ 34 Abs. 1 AtG) auf nationaler Ebene ein Gesamtbetrag von 1 Milliarde DM abgedeckt. Die private Deckungsvorsorge setzt sich dabei faktisch zusammen aus einer ersten Tranche von 200 Millionen DM aufgrund einer Haftpflichtversicherung (Deutsche Kernreaktor-Versicherungsgemeinschaft - DKVG) und einer zweiten Tranche von 300 Millionen DM, die die Energieversorgungsunternehmen durch Poolbildung in Zusammenarbeit mit der Versicherungsgemeinschaft aufbringen (Nuklear Haftpflicht Gesellschaft bR). Eine weitere Absicherung der potentiellen Opfer erfolgt durch den Solidarbeitrag der Mitgliedsstaaten des Brüsseler Zusatzübereinkommens (BZÜ) (BGBl. 1985 II S. 963) in Höhe von 125 Mio. Sonderziehungsrechten (SZR) des Internationalen Währungsfonds (Art. 3 (b) (iii) des Übereinkommens), was umgerechnet einem Betrag von annähernd 300 Millionen DM entspricht. Rechnet man diese BZÜ-Mittel noch hinzu, so ergibt sich zwar eine garantierte Deckung in Höhe von rund 1,3 Milliarden DM, ein Betrag, der im internationalen Rechtsvergleich zu den höchsten zählt. Dennoch ist festzustellen, daß die vorhandene Deckung im Falle eines größeren Unfalles unzureichend ist.

Als der Gesetzgeber 1977 die Höchstgrenze der Deckungsvorsorge auf 500 Millionen DM festsetzte, ging er davon aus, daß (damals) eine höhere Deckungsvorsorge als 500 Millionen DM auf dem Versicherungsmarkt nicht erhältlich war und auch dem Inhaber einer Kernanlage im Interesse einer Förderung der Kernenergienutzung nicht zugemutet werden sollte (so die Begründung des 3. Änderungsgesetzes zum Atomgesetz, BR-Drucks. 351/74, S. 20). Dementsprechend hieß es auch in § 13 Abs. 2 Nr. 1 AtG (a.F.), „die Deckungsvorsorge soll im Regelfall nicht hinter dem Höchstmaß des Versicherungsschutzes zurückbleiben, der auf dem Versicherungsmarkt zu zumutbaren Bedingungen erhältlich ist ...“

Vergleicht man die damalige Regelung des § 13 Abs. 2 Nr. 1 AtG, wonach die Höchstgrenze der Deckungsvorsorge von 500 Millionen DM an den „zumutbaren Bedingungen des Versicherungsmarktes" orientiert war, mit dem Wortlaut der Neufassung des § 13 AtG, so stellt man angesichts des Wegfalls dieser Formulierung fest, daß an dieser Begründung ersichtlich nicht mehr festgehalten wurde. Die ursprüngliche Argumentation, daß eine höhere Deckungssumme nicht versicherbar sei, dürfte inzwischen angesichts der stark gewachsenen Kapazitäten des Versicherungsmarktes gegenstandslos geworden sein. Es ist daher davon auszugehen, daß eine Deckungsvorsorge in Höhe der vorgesehenen Höchstgrenze tatsächlich erreicht werden kann. Hohe Deckungssummen führen auch nicht automatisch zu exorbitanten Prämien, da diese im Verhältnis zur Deckungssumme nicht linear, sondern asymptotisch steigen. Darüber hinaus ist das gegenwärtige Modell der privaten Deckungsvorsorge insofern ausbaufähig, als speziell das Modell der Rückversicherung durch die Betreiber kostengünstige Lösungen bei hohen Deckungssummen ermöglicht.

Daß hohe Deckungssummen im Rahmen der beantragten Erhöhung realisierbar sind, zeigt auch das Beispiel der USA. Dort ist eine finanzielle Sicherheit in Höhe von ca. 7,8 Milliarden US-$ vorhanden, die wie folgt aufgebracht werden: 200 Millionen US-$ durch eine Haftpflichtversicherung und weitere 7,607 Milliarden US-$ durch ein sogenanntes „retrospective premium system", wonach jeder Betreiber eines Kernkraftwerkes im Rahmen eines Pools im Falle eines Nuklearunfalls nachträglich bestimmte Summen einzuzahlen hat. Demzufolge stehen unter Berücksichtigung der faktischen Möglichkeiten einer deutlichen Anhebung der Höchstgrenze der Deckungssumme keine Hindernisse im Wege.

Bei der Frage einer Neufestsetzung der Deckungssummen ist, abgesehen von dem zu versichernden Risiko und den auf dem Versicherungsmarkt erhältlichen Bedingungen, ferner die inzwischen eingetretene Inflation zu berücksichtigen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes über „Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung" betrug die Teuerung in der Zeit von Januar 1977 bis Dezember 1995: 73,04 %. Schon deswegen wäre ein Betrag von 865,2 Millionen DM als Höchstgrenze der Deckungssummen allein neu festzusetzen, um den realen Geldwertverlust bis Ende 1995 auszugleichen.

Will man darüber hinaus dem eigentlichen Zweck der Deckungsvorsorge - auch vor dem Hintergrund der in Art. 10 PÜ geforderten Kongruenz von Haftung und Deckung - entsprechen, so ist eine Neufestsetzung der Deckungssummen auf insgesamt 5 Milliarden DM nicht nur angemessen, sondern vielmehr dringend erforderlich, um die Versäumnisse der letzten Jahre wettzumachen. Die beantragte Neufestsetzung in Höhe von 5 Milliarden DM steht auch im Einklang mit dem Referentenentwurf zur Änderung des Atomgesetzes, den das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erarbeitet und im Mai 1994 veröffentlicht hat.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß die beantragte Neufestsetzung der Deckungssumme auf 5 Milliarden DM immer noch als gering einzustufen ist angesichts der bei einem nuklearen Ereignis möglichen Schäden in Billionenhöhe. Soweit über die Grenze der beantragten Deckungssumme von 5 Milliarden DM hinaus seitens des Staates aufgrund der staatlichen Freistellungsverpflichtung nach § 34 AtG Deckungsvorsorge zu leisten ist, handelt es sich insoweit um eine verdeckte staatliche Subventionsleistung, die von den Betreibern in Anspruch genommen wird.

Mit der beantragten Erhöhung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge wird zudem im weltweiten Vergleich ein Stand erreicht, mit dem sich lediglich die USA und die Niederlande messen können. In den USA beträgt die Haftungshöchstsumme, die ausschließlich durch private Mittel der Betreiber gedeckt wird, derzeit über 7 Milliarden US-$ (Sec. 170 Atomic Energy Act 1954). In den Niederlanden haftet der Betreiber einer Kernanlage bis zur Höchstgrenze von 500 Millionen Gulden, eine weitere staatliche Entschädigung wird - gegen eine vom Betreiber zu zahlende Gebühr - bis zur Höhe von 5 Milliarden Gulden geleistet (Art. 5, 18 des Gesetzes über die Haftung gegenüber Dritten bei nuklearen Ereignissen in der Fassung vom 26. Juni 1991).

Da sich international zudem eine Anhebung der im Rahmen der internationalen Atomhaftungsübereinkommen bereitgestellten Entschädigungssummen abzeichnet, kommt einer Erhöhung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge im deutschen Atomrecht eine erhebliche Signalwirkung für die Entwicklung des internationalen Atomhaftungsrechts zu.

b)

Mit dem neuen Absatz 3 a wird dem Eventualfall Rechnung getragen, daß eine Deckungsvorsorge in Höhe der angestrebten 5 Milliarden DM allein aus privaten Mitteln weder auf dem nationalen noch auf dem internationalen Versicherungsmarkt erhältlich wäre. Diese Bundesdeckung tritt nur dann ein, wenn die jeweils festgesetzte Deckungsvorsorge mit privaten Mitteln auch tatsächlich nicht erreicht werden kann. Zugleich stellt die Einführung der Bundesdeckung einen weiteren wichtigen Schritt zur Normalisierung der atomrechtlichen Haftung dar, da die nach Ausschöpfung der privaten Deckungsvorsorge zu gewährende Bundesdeckung entgeltpflichtig ist. Damit wird einerseits dem Umstand Rechnung getragen, daß durch die Betreiber kerntechnischer Anlagen staatliche Leistungen zum Nachweis der Deckungsvorsorge in Anspruch genommen werden, zum anderen wird dem Vorwurf, die Freistellungsverpflichtung des Staates sei eine ungerechtfertigte Förderungsmaßnahme zugunsten der Kernenergiewirtschaft, die Grundlage entzogen.

Da die Bundesdeckung lediglich dann zum Tragen kommt, wenn die von der Behörde festgesetzte Deckungsvorsorge auf dem Versicherungsmarkt oder in anderer Weise nicht erreicht werden kann, berechtigt und verpflichtet dies den Betreiber einer kerntechnischen Anlage, die vorhandenen Kapazitäten des Versicherungsmarktes voll auszuschöpfen. Schließlich eröffnet der bewußte Verzicht auf eine exakte summenmäßige Festlegung des aus privaten Mitteln zu erbringenden Anteils der Deckungsvorsorge die Chance, flexibel auf künftige Entwicklungen des Versicherungsmarktes reagieren zu können.

Zu Artikel 1 Nr. 2:

Die unter Ziffer 1 beantragte Anhebung der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge steht in untrennbarem Zusammenhang mit der Freistellungsverpflichtung des Staates. Nach bisher geltendem Recht beträgt der Höchstbetrag der staatlichen Freistellung nach § 34 Abs. 1 Satz 2 AtG das Zweifache der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge, d.h. derzeit stehen aufgrund der staatlichen Freistellungsverpflichtung Entschädigungsmittel in Höhe von 1 Milliarde DM zur Verfügung.

Auch zukünftig sollen unabhängig von der privat zu erbringenden Deckungsvorsorge von staatlicher Seite finanzielle Mittel zur Befriedigung von Schadensersatzverpflichtungen aus Anlaß eines nuklearen Unfalls bereitgestellt werden. Angesichts der unter Ziffer 1 beantragten Einführung einer entgeltpflichtigen Bundesdeckung und der damit verbundenen deutlichen Erhöhung der zur Verfügung stehenden Haftungsmasse wird die staatliche Freistellung allerdings in ihrer Bedeutung und in ihrem Anwendungsbereich eingeschränkt, so daß eine Festschreibung der Freistellung auf den bisher gültigen Höchstbetrag von 1 Milliarde DM angemessen ist.

Zu Artikel 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.