

Deutscher Bundestag
18. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 18(9)1059
1. Dezember 2016



Prof. Dr. G. Hermes - Goethe-Universität Frankfurt am Main;
Fach 7 • Postfach 11 19 32 • D-60629 Frankfurt am Main

Fachbereich Rechtswissenschaft

Prof. Dr. Georg Hermes

Professur für Öffentliches Recht

Hausanschrift:
Theodor-W.-Adorno-Platz 4 (RuW)
D- 60629 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 34275
Telefax +49 (0)69-798 34512
E-Mail Sekr.Hermes@jur.uni-frankfurt.de

www.jura.uni-frankfurt.de

1. Dezember 2016

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung (BT-Drs. 18/10353)

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und
Energie des Deutschen Bundestages am 01.12.2016

1. Umsetzung der Empfehlungen der KFK gelungen

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 18/10353) tritt mit dem Anspruch auf, die Empfehlungen der KFK umzusetzen und insbesondere die „Verantwortung für die kerntechnische Entsorgung so zu regeln, dass Stilllegung, Rückbau und Entsorgung effizient organisiert und durchgeführt werden und die Finanzierung der Vorhaben langfristig sichergestellt wird, ohne dass die Kosten auf die Gesellschaft übertragen werden“ (Begründung, S. 29). Zu diesem Zweck will der Gesetzentwurf auf sicherstellen, „dass eine ausreichende Haftungsmasse zur Erfüllung der Verpflichtungen der Unternehmen zur Verfügung steht“ (Begründung, S. 29). Diesem Anspruch wird der Entwurf nach meiner Einschätzung gerecht. Jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist gegen den gefundenen Kompromiss zwischen dem Verursacherprinzip auf der einen Seite und der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation der Betreiber der Kernkraftwerke andererseits nichts einzuwenden. Die in den Verhandlungen der Kommission ausführlich erörterten und dokumentierten verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte bedürfen hier keiner Wiederholung oder Vertiefung. Prinzipielle Einwände gegen den vorläufigen Gesetzentwurf sind aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht erkennbar. Das gilt auch und insbesondere für die Berücksichtigung des Vertrauensschutzes der betroffenen Unternehmen, soweit diese sich seit dem veröffentlichten Beschluss der Bundesregierung vom 01.06.2016 nicht mehr auf Vertrauensschutz im Hinblick auf Veränderungen der Konzernstruktur berufen können.

2. Keine konsequente Sicherung der Haftungsmasse

Auffällig und in seiner Rationalität weder aus der Begründung noch aus der Gesamtkonzeption nachvollziehbar ist der Unterschied in der Nachhaftung zwischen der Stilllegung, dem Rückbau und der Verpackung einerseits und der Zwischenlagerung und Endlagerung andererseits. Der Entwurf des Nachhaftungsgesetzes (Art. 8) enthält in seinem § 3 Regelungen für die Nachhaftung in besonderen Fällen. In dieser Vorschrift wird insbesondere Vorsorge getroffen für die „Abspaltung“ von Unternehmensteilen des herrschenden Unternehmens entweder nach dem Umwandlungsgesetz (§ 3 Absatz 3) oder auf sonstige Weise (§ 3 Absatz 4). Diese Nachhaftung abgespaltener Teile eines herrschenden Unternehmens wird aber nur bezogen auf die „Zahlungsverpflichtungen aus § 8 Absatz 2 des Entsorgungsfondsgesetzes“. Dies bedeutet, dass die Zahlungsverpflichtungen, die aus der Verpflichtung zur Stilllegung, zum Rückbau und zur Verpackung resultieren, nicht durch eine Nachhaftung von Abspaltungen herrschender Unternehmen gesichert sind. Nicht verständlich ist auch, warum die Nachhaftung von Abspaltungen nur für die Nachschusspflicht nach § 8 Absatz 2 des Entsorgungsfondsgesetzes gilt und nicht für den Grundbetrag.

3. Funktion und Reichweite eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Energieversorgungsunternehmen

Zwischen Bundesrat und Bundesregierung besteht offensichtlich Konsens darüber, dass „über die gesetzlichen Regelungen hinaus“ Details auf vertraglicher Basis zwischen dem Bund und den Energieversorgungsunternehmen vereinbart werden (BT-Drs. 18/10482, S. 2 und S. 15). Trotz der unbestreitbaren Vorteile einer vertraglichen Vereinbarung im Interesse des Rechtsfriedens (nicht zuletzt mit Blick auf die zahlreichen anhängigen Klageverfahren) bedürfen diese Vorschläge in zweifacher Hinsicht der genaueren Prüfung. Zum einen kann die Ermächtigung zum Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge nicht von der Bindung an zwingende Vorschriften - z. B. zur Zahlungspflicht nach §§ 7 und 8 des Entsorgungsfondsgesetzes - entbinden. Insoweit kann durch eine generelle Ermächtigung zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages nur eine Konkretisierungsbefugnis im Rahmen dessen erreicht werden, was das Gesetz offen lässt. Sollte eine darüber hinausgehende Ermächtigung zur Modifikation gesetzlicher Pflichten intendiert sein, so bedürfte es hierfür einer sehr konkreten und spezifischen Abweichungsbefugnis, die gesetzestechnisch bei der Formulierung der jeweiligen Verpflichtung (z. B. in § 7 Entsorgungsfondsgesetz) normiert werden müsste und die Inhalt, Zweck und Umfang der Abweichungsbefugnis präzise regeln müsste. Zum anderen wäre genauer zu prüfen, inwiefern eine Ermächtigung zum Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge den Kontroll- und Steuerungsansprüchen des Parlaments gerecht wird. Dabei geht es zum einen darum, dass „wesentliche“ Entscheidungen in der Verantwortung der parlamentarischen Gesetzgebung bleiben und dass darüber hinaus die parlamentarische Kontrolle des Inhalts solcher Verträge sichergestellt ist. Das Bemühen, die erwartete Rücknahme von Klagen der Betreiber (zu dieser Erwartung siehe nur die Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 18/10482, S. 1) im Rahmen einer Generalermächtigung zum Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge in eine rechtliche Form zu gießen, sollte sorgfältig bedacht werden.

4. Stellt das Gesetz parlamentarische Kontrolle und Transparenz ausreichend sicher?

Zweifel bestehen daran, dass der Gesetzentwurf parlamentarische Kontrolle, parlamentarischen Einfluss und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit ausreichend gewährleistet. Das gilt zunächst für die Besetzung des Kuratoriums nach § 4 des Entsorgungsfondsgesetzes. Hier ist nicht ersichtlich, warum allein Vertreter der Ministerien im Kuratorium vertreten sein sollen und warum dieses nur aus drei Mitgliedern besteht. Auch ist nicht ganz einsichtig, warum der Fonds allein den Ministerien berichtet (§ 12 Absatz 2 Entsorgungsfondsgesetz). Auch die Transparenz der Rückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Verpackung nach dem Transparenzgesetz wird offensichtlich nur in Sinne der Transparenz gegenüber dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle sowie gegenüber den

Ministerien für Wirtschaft und Energie bzw. für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit verstanden. Der Entwurf des Transparenzgesetzes enthält insoweit in § 4 eine Beschränkung für die Weitergabe von Daten durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle an die beiden erwähnten Ministerien. Eine solche Weitergabe soll nur „unter Berücksichtigung der Rechte der Betreiber“ möglich sein. Dieser Regelung liegt offensichtlich die Annahme zugrunde, die schutzwürdigen Daten seien beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle besser gesichert als bei den beiden Ministerien. Eine Begründung für diese Zuordnung des Schutzes tatsächlich oder vermeintlich sensibler Daten ist nicht ersichtlich. Hinzu kommt, dass eine Transparenz im Verhältnis zu Parlament und Öffentlichkeit gar nicht vorgesehen ist, obwohl es offensichtlich um die Allgemeinheit wesentlich berührende Fragen der finanziellen Vorsorge zum Schutz von Leben, Gesundheit und Umwelt geht.

Frankfurt am Main, den 01.12.2016

G. Hermes