

Themen der Zeit

Professor Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

Haftung für Atomschäden – ein ungelöstes Problem?

Bei einem Nuklearunfall können die Betroffenen nicht einmal mit effektivem Schadensersatz rechnen. Der Verfasser schlägt als „juristischen Katastrophenschutz“ die Schaffung eines staatlichen Entschädigungsfonds vor.

I. Die Ausgangssituation

Die Tschernobyl-Katastrophe hat neben allen gesellschafts-politischen und humanitären Aspekten auch ihre haftungs-rechtliche Seite. Wie ist der Schaden zu bewältigen, der den Erzeugern von Milch und Gemüse entstand? Welche Ansprüche stehen den Händlern zu, deren Geschäft darniederlag, oder den Touristikunternehmen, die ihre Reisen nach Polen oder in die Sowjetunion absagen mußten?

Das Atomgesetz enthält eine wenig übersichtliche Regelung¹. Sein § 38 sieht – vereinfacht formuliert – eine Art Ausfallbürgschaft des Bundes vor, wenn aufgrund eines sogenannten nuklearen Ereignisses in einem anderen Staat ein Schaden im Bundesgebiet eintritt. Weitere Voraussetzung ist, daß der Geschädigte keine zumutbare Möglichkeit hat, im Ausland Ersatz zu erhalten². Der „Staatseintritt“ ist der Höhe nach auf eine Milliarde beschränkt.

Auf den ersten Blick scheint diese Regelung auszureichen. Der Bund hat relativ schnell eine Ausgleichsrichtlinie erlassen³, die im wesentlichen die Erzeuger und bei ihnen jene Schäden erfaßt, die aufgrund regierungsamtlicher Warnungen entstanden sind. Händler und andere mittelbar Betroffene erhalten nach einer Bund-Länder-Vereinbarung lediglich einen billigen Ausgleich, der Existenzgefährdungen vermeiden soll⁴. Unklar ist, ob sich der Schaden effektiv in dieser Weise begrenzen läßt⁵. Selbst wenn man dies – etwa unter Hinweis auf die Sozialbindung des Rechts am Gewerbebetrieb nach Art. 14 II GG – akzeptiert, bleibt offen, ob die Haftungshöchstgrenze von einer Milliarde ausreicht. Das mit der Abwicklung der Ansprüche betraute Bundesverwaltungsamt hat bislang 280000 Anfragen erhalten⁶. Nach einem Bericht des „SPIEGEL“ wird allein in Bayern bei Milch und Gemüse ein Gesamtschaden in Höhe von einer halben Milliarde DM erwartet⁷. Was würde passieren, wenn in einigen Monaten die Obergrenze erreicht wäre? Stünde für die zu spät Gekommenen die Haftung des Bundes definitiv auf dem Papier?

Was sich hier als Problem andeutet, ist allerdings eine vergleichsweise harmlose Angelegenheit. Was geschieht mit jenen Mitbürgern, die aufgrund der erhöhten Radioaktivität an Krebs erkranken? Die Schätzungen mögen weit auseinandergehen⁸ – an der Tatsache zusätzlicher Todesfälle wird schwerlich zu rütteln sein. Können wir uns wirklich damit beruhigen, daß im Einzelfall der Kausalzusammenhang nicht nachweisbar sein wird, daß die Leukämie des Patienten X eben auch Folge allzu häufiger Röntgenaufnahmen gewesen sein kann? Muß man dies alles als ein Stück „allgemeines Lebensrisiko“ akzeptieren?

Der Unfall von Tschernobyl ereignete sich in einer Entfernung von mehr als 1000 km vom Bundesgebiet. Welche Schäden würden entstehen, wenn sich Vergleichbares in einem Nachbarstaat oder – wie gering auch immer die Wahrscheinlichkeit eingeschätzt werden mag – auf unserem Territorium selbst zutragen würde? Nach sowjetischen Schätzungen belief sich der „Inlandsschaden“ auf zwei Milliarden Rubel⁹ – in der ungleich dichter besiedelten Bundesrepublik würden vermutlich sehr viel höhere Dimensionen erreicht.

Gibt es für Fälle dieser Art wenigstens einen „juristischen Katastrophenschutz“, kann man damit rechnen, daß Opfer an Leben, Gesundheit, Eigentum und Vermögen effektiv entschädigt würden? Erfüllt das Atomhaftungsrecht auch bei Großschäden seine Funktion?

Im Folgenden soll diesen Fragen zunächst an einem potentiellen „Inlandsfall“ nachgegangen werden. Die Probleme grenzüberschreitender Haftung sind noch ein Stück komplexer und daher erst im Anschluß zu behandeln.

II. Prinzipien des geltenden Nuklearhaftungsrechts

Das bestehende Recht der Haftung für „nukleare Ereignisse“¹⁰ weist eine „Zweigleisigkeit“ auf¹¹. Es findet sich sowohl in internationalen Konventionen wie in den Vorschriften des Atomgesetzes. Zu ersteren zählen insbes. das sogenannte Pariser Übereinkommen (PÜ) sowie das Brüsseler Zusatzübereinkommen (BZÜ)¹², die aufgrund des § 25 I AtomG in das innerstaatliche Recht übernommen worden sind. Die zusätzlichen inhaltlichen Regelungen des Atomgesetzes enthalten jedoch in der Regel einen sehr viel weitergehenden Opferschutz.

Nach § 25 I 1 AtomG i. V. mit Art. 3 (a) PÜ trifft den Inhaber einer Kernanlage eine Gefährdungshaftung. Diese erstreckt sich auch auf solche Fälle, die man in anderen Zusammenhängen als „höhere Ge-

walt“ betrachten würde. Voraussetzung ist lediglich, daß ein Schaden durch ein sogenanntes nukleares Ereignis¹³ verursacht wurde.

Bei einer Verletzung von Leben und Gesundheit sind grundsätzlich alle Vermögensschäden zu ersetzen; den Hinterbliebenen steht gem. § 28 AtomG in Anlehnung an § 844 II BGB ein Unterhaltsanspruch zu. Schmerzensgeld kann jedoch generell nur dann verlangt werden, wenn der Schaden schuldhaft herbeigeführt wurde; insoweit erfährt die Gefährdungshaftung eine wesentliche Durchbrechung.

Der Ersatz von reinen Sach- und Vermögensschäden ist nicht mit letzter Klarheit geregelt. § 31 III 1 AtomG sieht als ersatzfähig nur den „gemeinen Wert“ der beschädigten Sache zuzüglich der Kosten für die Sicherung gegen die von ihr ausgehende Strahlengefahr an. Art. 3 (a) Unterabsatz (ii) PÜ verpflichtet demgegenüber generell zum Ersatz von „Schaden an oder Verlust von Vermögenswerten“, so daß man daran denken könnte, das Enumerationsprinzip der §§ 823 ff. BGB zu verlassen.

Die Haftung des Betreibers war bis in die jüngste Vergangenheit summenmäßig beschränkt. In seiner ursprünglichen Fassung sah das Atomgesetz eine absolute Obergrenze von 500 Mio. DM pro nuklearem Ereignis vor¹⁴; 1975 wurde dieser Betrag auf eine Milliarde angehoben¹⁵. Seit 1985 gilt grundsätzlich eine unbeschränkte Haftung; nach § 31 AtomG n. F. wird die Begrenzung auf eine Milliarde nur für die in Art. 9 PÜ genannten Fälle, insbesondere für bewaffnete Konflikte sowie schwere Naturkatastrophen außergewöhnlicher Art aufrechterhalten.

Um dem Geschädigten einen zahlungsfähigen Schuldner zu sichern, macht § 13 I AtomG die Erteilung einer Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer kerntechnischen Anlage von einer sogenannten Deckungsvorsorge abhängig. Danach muß der Betreiber eines Kernkraftwerks im Regelfall eine Haftpflichtversicherung über 500 Mio. DM abschließen¹⁶. Über der 500-Mio.-Grenze beginnt das unmittelbare staatliche Engagement. Nach § 34 I AtomG ist der Inhaber einer Kernanlage seitens des Bundes von „Schadensersatzver-

1) Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) in der Fassung vom 15. 7. 1985, BGBl. I, 1566 ff.

2) Näher zur Regelung des § 38 AtomG Pelzer, NJW 1986, 1664.

3) Richtlinie zur Abwicklung von Ausgleichsansprüchen nach § 38 II des Atomgesetzes nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl – Ausgleichsrichtlinien, BAnz vom 27. 5. 1986 (Nr. 95), S. 6917.

4) Dazu Lütge-Ott, Die ZEIT vom 18. 7. 1986, S. 17.

5) Vgl. Schneider-Stoll, BB 1986, 1237.

6) Lütge-Ott (o. Fußn. 4), S. 17.

7) Der SPIEGEL vom 19. 5. 1986 (Nr. 21), S. 32, wobei Erzeuger und Einzelhandel erfaßt sind.

8) Die Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung in Neuherberg bei München ging nach einem Bericht der „Südwestpresse“ vom 22. 5. 1986 von „mehreren hundert“ Krebstoten aus, die der Katastrophe von Tschernobyl anzulasten seien; nach einem Bericht des SPIEGEL (vom 26. 5. 1986, S. 100) schwanken die Schätzungen über die weltweite Zahl an zusätzlichen Krebstoten zwischen 4000 und einigen 100000.

9) Weser-Kurier vom 21. 7. 1986, S. 1, unter Berufung auf TASS. Nach dem offiziellen Umrechnungskurs entspricht dieser Betrag 6,24 Mrd. DM.

10) Die Anlage 1 zum Atomgesetz definiert als nukleares Ereignis „jedes einen Schaden verursachende Geschehnis oder eine Reihe solcher aufeinander folgender Geschehnisse desselben Ursprungs, sofern das Geschehnis oder eine Reihe von Geschehnissen oder der Schaden von den radioaktiven Eigenschaften oder einer Verbindung der radioaktiven Eigenschaften mit giftigen, explosiven oder sonstigen gefährlichen Eigenschaften von Kernbrennstoffen oder radioaktiven Erzeugnissen oder Abfällen oder von den von einer anderen Strahlenquelle innerhalb der Kernanlage ausgehenden ionisierenden Strahlungen herrührt oder sich hieraus ergibt.“

11) So Pelzer, Begrenzte und unbegrenzte Haftung im deutschen Atomrecht, 1982, S. 10 ff.

12) Derzeit maßgebende Fassung in BGBl. 1985 II, 690.

13) Zur Definition s. o. Fußn. 10.

14) § 38 I i. V. mit § 36 I 2 AtomG a. F.

15) § 31 II AtomG i. d. F. von 1975.

16) Einzelheiten sowie konkrete Beträge ergeben sich aus der Deckungsvorsorge-Verordnung vom 25. 1. 1977, BGBl. I, 220. Seit 1985 müssen die Beträge regelmäßig an die Inflation angepaßt werden. Näher hierzu und zum folgenden Mook, Probleme der Deckungsvorsorge und des Staatseintritts für Betreiber von Kernkraftwerken, in: Drittes deutsches Atomrechts-Symposium, S. 299 ff.; Pelzer (o. Fußn. 11), S. 64; Hohfeldler, Atomwirtschaft 1985, 254.

pflichtungen freizustellen, soweit diese von der Deckungsvorsorge nicht gedeckt sind oder aus ihr nicht erfüllt werden können.“ Letzteres gilt insbesondere für nicht versicherbare Risiken wie einen bewaffneten Konflikt. Der Sache nach stellt dieser sogenannte Staatseintritt eine Art Gratis-Versicherung dar, die allenfalls mit der außergewöhnlichen Natur des Risikos zu rechtfertigen ist. Erst bei einem Schaden, der höher als eine Milliarde ist, beginnt die effektive Haftung des Betreibers. Dem Geschädigten steht dadurch als Haftungsgrundlage jedenfalls der Anspruch aus der Sachversicherung zur Verfügung¹⁷; der Reaktor selbst wird in solchen Fällen keinerlei wirtschaftlichen Wert mehr repräsentieren.

Nach § 25 I AtomG i. V. mit Art. 6 (b) PÜ haftet neben dem Betreiber „niemand sonst“ für einen durch ein nukleares Ereignis verursachten Schaden. Dritte können nicht in Anspruch genommen werden; die Haftung ist „kanalisiert“ – die wohl größte Besonderheit des atomaren Haftungsrechts¹⁸. Eine Ausnahme besteht nach Art. 6 (h) PÜ allerdings für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, bei denen ausschließlich die Berufsgenossenschaft eintritt¹⁹.

Solange die Nuklearhaftung summenmäßig beschränkt war, stellte sich mit besonderer Intensität das Problem, wie zu verfahren ist, wenn die vorhandenen Mittel nicht zur Befriedigung aller Geschädigten ausreichen. Auch in der Gegenwart ist diese Frage nicht obsolet geworden, da trotz der unbeschränkten Haftung eine „Knappheitssituation“ auftreten kann. § 35 I AtomG sieht für solche Fälle ein Verteilungsverfahren vor, über das durch besonderes Gesetz zu entscheiden ist. Anders als im Bereich der beschränkten Reederhaftung, wo seit 1972 eine Verteilungsordnung existiert²⁰, liegt ein solches Gesetz bis heute nicht vor²¹. Auch von der Ermächtigung des § 35 II AtomG, wonach durch Rechtsverordnung Regelungen getroffen werden können, „die zur Abwendung von Notständen erforderlich sind“, ist bislang nicht Gebrauch gemacht worden.

III. Die sichtbaren Lücken

1. Die schwer belegbare Kausalität

Bei der administrativen Bewältigung der Tschernobyl-Folgen hat das Problem der Ursächlichkeit bisher keine wesentliche Rolle gespielt. Die Kontamination einzelner Waren ließ sich belegen und unmittelbar auf das Unglück zurückführen – für einen Ersatzanspruch reichte aus, daß sie aufgrund der gegebenen Umstände ihren wirtschaftlichen Wert verloren hatten. Auf das Ausmaß tatsächlicher gesundheitlicher Gefährdung kam es insoweit nicht an.

Die Situation ändert sich grundlegend, wenn man an Personenschäden denkt. Leukämie- und andere Krebserkrankungen können viele Ursachen haben. Nach allgemeinen Grundsätzen ist es Sache des Geschädigten, die Kausalität der bei einem Unfall freigesetzten Radioaktivität zu beweisen. Anders als im Unfallversicherungsrecht reicht dafür nicht schon die „überwiegende Wahrscheinlichkeit“²²; vielmehr muß die Verursachung mit „an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ dargetan sein²³. Die Grundsätze über den Anscheinsbeweis können nur dann eingreifen, wenn die in der Strahlenschutzverordnung niedergelegten Grenzwerte überschritten sind. Entsprechendes hat der BGH für die Emissionswerte nach der TA-Luft in wenn auch vorsichtiger Formulierung festgestellt²⁴ und dasselbe auch für einen Verstoß gegen Unfallverhütungsvorschriften angenommen²⁵. Im konkreten Fall bringt dies jedoch nur wenig Hilfe. Zum einen läßt sich die tatsächliche Strahlenexposition nur ausnahmsweise feststellen, ist doch der Bürger anders als Beschäftigte kerntechnischer Anlagen nicht mit Dosimetern ausgerüstet. Zum anderen ist der für die Bevölkerung maßgebende Grenzwert rund achtzigmal niedriger als der dem Anlagenpersonal

zugemutete²⁶; nur die Überschreitung des letzteren dürfte jedoch ernsthaft für einen „typischen Geschehensablauf“ sprechen. Ein großer Teil der von radioaktiver Strahlung in ihrer Gesundheit Betroffenen wird daher vor den Fakten kapitulieren müssen.

Dieser Zustand ist nicht akzeptabel. Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich das Problem, ob es mit dem Schutz des Grundrechts auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 II GG vereinbar ist, wenn einzelne Bürger geschädigt werden, ohne daß ihnen wenigstens ein durchsetzbarer Ersatzanspruch eingeräumt wird.

Eine direkte Aussage des BVerfG zu dem vorliegenden Problem ist nicht ersichtlich. Im Zusammenhang mit der Haftung eines Sachverständigen für Eingriffe in die ebenfalls durch Art. 2 II GG geschützte Freiheit der Person ließ es das Gericht dahinstehen, „in welchem Umfang das Grundrecht des Art. 2 II GG den Gesetzgeber verpflichtet, die in dieser Verfassungsnorm genannten Rechtsgüter haftungsrechtlich abzusichern“²⁷. „In ständiger Rechtsprechung wird jedoch betont, das Verfahrensrecht müsse so gestaltet sein, daß Grundrechte effektiven Schutz genießen. Zunächst wurde dies für das Vermietereigentum aus Art. 14 I GG ausgesprochen, das nicht durch unzumutbar hohe Beweisanforderungen bei der gerichtlichen Durchsetzung eines Mieterhöhungsverlangens beeinträchtigt werden dürfe“²⁸. Später hat das Gericht diesen Grundsatz auf andere Grundrechte, insbesondere auch auf den Schutz von Leben und Gesundheit im Rahmen atomrechtlicher Verfahren erstreckt²⁹. Mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben läßt es sich schwerlich vereinbaren, wenn eine erhebliche Zahl von Grundrechtsverletzungen ohne Sanktion bleibt, weil die Beweisführung mit Rücksicht auf die besondere Natur des Schädigungsvorgangs an praktischen Schwierigkeiten scheitert. Für eine Effektivierung des Grundrechtsschutzes sprechen auch die sehr weitgehenden Anforderungen, die an die Schadensprävention gestellt werden: Bei der Art und Schwere der mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbundenen Gefahren müsse bereits die entfernte Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts genügen, um die Schutzpflicht auch des Gesetzgebers konkret auszulösen³⁰. Dabei habe er den Grundsatz der „bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge“ zu befolgen³¹. Zwar sei totale Sicherheit nicht erreichbar, doch nehme das Atomge-

17) Zum Umfang der Sachversicherung s. Hertel, Versicherungswirtschaft 1982, 499.

18) Weinauer, Das Atomhaftungsrecht in nationaler und internationaler Sicht, 1964 spricht vom „berühmtesten Problem“.

19) Dazu Gitter, Schadensausgleich im Arbeitsunfallrecht, 1969, S. 151 ff.

20) Verteilungsordnung vom 27. 6. 1972, BGBl I, 953.

21) Ein Referentenentwurf ist erwähnt u. a. bei Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar unter Berücksichtigung des internationalen Rechts, 2. Aufl., Bd. 1, 1978, § 35 Rdnr. 6.

22) BSGE 32, 203 (209) m. w. Nachw., st. Rspr.

23) Nur bei der haftungsausfüllenden Kausalität soll die „überwiegende Wahrscheinlichkeit“ ausreichen – s. BGH, NJW 1972, 1516; Palandt-Henrichs, 44. Aufl. (1985), Vorb. § 249 Rdnr. 8b.

24) BGHZ 70, 102 (107) = NJW 1978, 419: „Da es sich um eine Obergrenze handelt, die auch die wirtschaftlichen Interessen gewerblicher Unternehmen berücksichtigt, weist die Überschreitung der Werte in der Regel allerdings darauf hin, daß eine Belastung mit schädlichen Umwelteinwirkungen vorliegt.“ Für Prima-facie-Beweis im Umweltrecht ausdrücklich Baur, JZ 1974, 659.

25) So BGH, NJW 1978, 2033.

26) Die Ganzkörperdosis für „beruflich strahlenexponierte Personen“ der Kategorie A beträgt nach § 49 I Strahlenschutz-VO in Verbindung mit Anlage X Sp. 2 zur Strahlenschutz-VO 5 rem. Nach § 45 I Strahlenschutz-VO beträgt die Höchstbelastung aus Abluft und Abwasser je 3 $\frac{1}{100}$ von 5 rem = zweimal 30 millirem.

27) BVerfG, NJW 1979, 305 (306 re. Sp.).

28) BVerfGE 37, 132 ff. = NJW 1974, 1499.

29) BVerfGE 53, 30 (65) = NJW 1980, 759.

30) BVerfGE 49, 89 (142) = NJW 1979, 359.

31) BVerfGE 49, 89 (139) = NJW 1979, 359.

setz jedenfalls keinen anlagespezifischen Rest- oder Mindestschaden irgendwelcher Art in Kauf³². Hinnehmbar sei allein ein „Restrisiko“, doch müsse es „nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen erscheinen“, daß Schadensereignisse eintreten³³. Realisiert sich nun entgegen aller Erwartung gleichwohl das Restrisiko, so wäre es inkonsequent, in diesem Augenblick den bei der Prävention verfolgten sehr hohen Schutzstandard aufzugeben und nicht einmal eine volle Reparation der Vermögensnachteile vorzusehen. Wenn man den Besonderheiten der Kerntechnik durch ein umfassendes Sicherungssystem Rechnung trägt (und von Verfassungen wegen tragen muß), wäre es unverständlich, wollte man nicht auch im Schadensersatzrecht einen der Natur der Sache entsprechenden Opferschutz gewährleisten.

Die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben müßte in der Weise erfolgen, daß die „sichere“ durch die „mögliche“ Kausalität ersetzt wird. Ein solcher Schritt erscheint auch deshalb sinnvoll, weil es – jedenfalls bis zur Höhe von einer Milliarde DM – nicht um Schuldvorwurf oder Risikozuweisung gegenüber einem Einzelnen, sondern um den Schadensausgleich durch einen kollektiven Schadensträger oder den Staat geht. So wird etwa im System staatlicher Ersatzleistungen verschiedentlich den Beweisschwierigkeiten des Bürgers Rechnung getragen. Erwähnt sei etwa die Regelung des § 52 BSeuchG, wonach die „Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhangs“ genügt, um einen Gesundheitsschaden als Folge einer Impfung anzuerkennen. Besteht in der medizinischen Wissenschaft Ungewißheit über die Ursache des festgestellten Leidens, so kann gem. § 52 II 2 BSeuchG mit Zustimmung der obersten Landesbehörde auch dann Versorgung gewährt werden, wenn sich die Wahrscheinlichkeit nicht belegen läßt. Eine entsprechende Regelung enthält § 1 III BVG. Nach § 1 I 1 des „Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten“³⁴ findet u. a. auch diese Vorschrift entsprechende Anwendung, wenn jemand durch einen vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriff auf seine Person geschädigt wurde und sich der Täter nicht ermitteln läßt. Eine Kausalitätsvermutung findet sich schließlich in § 15 II BEG³⁵; danach geht das Gesetz davon aus, daß politisch oder rassistisch Verfolgte, die vor ihrem Tod ihrer Freiheit beraubt oder deportiert wurden, aufgrund dieser Tatbestände ihr Leben eingebüßt haben.

Das eigentliche Problem verlagert sich so auf die Frage, welches Maß an Möglichkeit man für eine „Kausalitätsvermutung“ ausreichen läßt. Im Bereich der Unfallversicherung wurde bereits vor längerer Zeit der Vorschlag gemacht, schon die abstrakte Möglichkeit der Strahlenexposition genügen zu lassen: Danach soll es für die Anerkennung als Arbeitsunfall beziehungsweise Berufskrankheit genügen, wenn der Versicherte im Rahmen seiner Berufstätigkeit Umgang mit radioaktiven Strahlen hatte und später an einem Leiden erkrankte, das dadurch induziert sein konnte³⁶. Eine Verallgemeinerung dieses Modells scheidet freilich aus, da dies zu einer Sonderbehandlung bestimmter Krankheiten führen würde, von denen nur ein kleiner Bruchteil effektiv mit den Wirkungen der künstlichen Radioaktivität in Zusammenhang steht. Man müßte deshalb ähnliche „Standardsituationen“ wie den Umgang mit radioaktiven Stoffen vorsehen und beispielsweise bei Überschreitung bestimmter Grenzwerte die Vermutungswirkung eingreifen lassen. Ein voller Opferschutz wird nicht erreichbar sein – eine Tatsache, die bei der Diskussion um das Pro und Kontra der Kernenergie Beachtung verdient.

2. Schmerzensgeld nur bei Verschulden

Gegenüber der Verschuldenshaftung des § 29 II 1 AtomG ist mit Recht vorgebracht worden, dem Geschädigten sei es nur schwer möglich, fahrlässiges Verhalten einer bestimmten

Person bei einem nuklearen Ereignis nachzuweisen³⁷. Trotz aller Annäherung der Verschuldens- an die Gefährdungshaftung³⁸ läßt sich dieses Bedenken nicht von der Hand weisen; der Gesetzgeber ist hier seinem eigenen Ausgangspunkt nicht treu geblieben, sondern hat aus falsch verstandener Sparsamkeit eine systemfremde Ausnahmegesetzgebung statuiert. Auch hier stellt sich im übrigen das Problem, ob sich eine solche Schutzlücke mit dem grundgesetzlichen Rang von Leben und Gesundheit vereinbaren läßt.

Was die Höhe des Schmerzensgeldes betrifft, so kann die Frage besondere Bedeutung gewinnen, wie die allgemeine Lebensangst zu berücksichtigen ist, die dadurch entsteht, daß ein Geschädigter einem erhöhten Maß an radioaktiver Strahlung ausgesetzt war: Wer weiß, daß er mit einer statistischen Wahrscheinlichkeit von 80% in den kommenden 5 Jahren an Leukämie sterben wird, dürfte nicht mehr dasselbe Lebensgefühl wie ein gesunder Mitbürger entwickeln. Dies gilt auch dann, wenn sich keine akuten gesundheitlichen Beschwerden zeigen und deshalb auch die Erwerbsfähigkeit nicht gemindert ist. Die Literatur ist grundsätzlich bereit, eine solche Situation bei der Schmerzensgeldbemessung zu berücksichtigen³⁹; in der Tat ist das „Leben unter dem Damoklesschwert“ vergleichbar belastend wie dauernde Schmerzen oder eine Entstellung.

IV. Zweifelsfragen

1. Vermögensschäden

Nach § 25 I AtomG i. V. mit Art. 3 (a) Unterabsatz (ii) PÜ erstreckt sich die Haftung des Betreibers auch auf den „Schaden an oder Verlust von Vermögenswerten“. Damit ist der Bereich der reinen Sachschäden verlassen⁴⁰: der Wortlaut der genannten Bestimmung des Pariser Übereinkommens ist insoweit nicht nur in der deutschen, sondern auch in der französischen, englischen und spanischen Fassung eindeutig⁴¹. Aus § 31 III 1 AtomG kann entgegen dem ersten Anschein kein gegenteiliger Rückschluß gezogen werden: Zwar darf der Ersatz bei Sachbeschädigung nicht über den „gemeinen Wert“ hinausgehen⁴², doch würde ein Ausschluß aller sonstigen Schäden an vermögenswerten Gütern zu wenig einleuchtenden Ergebnissen führen. Dies schon deshalb, weil vor der Einführung der „Kanalisation“ in ihrer heutigen Form die §§ 823 bis 826 BGB auch im Atomrecht anwendbar waren, so daß unter bestimmten Voraussetzungen auch Vermögensschäden ersatzfähig waren. Ein solcher Abbau von Schutznormen war jedoch nicht die Absicht des Gesetzgebers, der die Neuregelung der Haftung ausdrücklich als Erweiterung des Opferschutzes charakterisierte⁴³.

32) *BVerfGE* 49, 89 (141) = *NJW* 1979, 359.

33) *BVerfGE* 49, 89 (143) = *NJW* 1979, 359.

34) *Vom* 11. 5. 1976, *BGBI*, 1181.

35) *I. d. F.* des 3. Änderungsgesetzes vom 29. 7. 1956, *BGBI*, 559.

36) *Cartellieri*, *Rechtliche Probleme bei Strahlenschäden unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Unfallversicherung*, 1967, S. 106.

37) *Breining*, *Reformüberlegungen zur Ausgestaltung der atomrechtlichen Haftung*, in: 6. Deutsches Atomrechts-Symposium, 1980, S. 405; *Pfaffelhuber-Kuckuck*, ebenda, S. 390.

38) *Vgl. Deutsch*, *JuS* 1981, Nr. 318 m. w. Nachw.

39) *Lange*, *Schadensersatz*, 1979, § 7 IV 3 („Die mit dem Schadensfall verbundene Sorge über den Heilungsverlauf“); *Palandt-Thomas*, § 847 *Ann.* 3a; *Weitnauer* (o. *Fußn.* 18), S. 117. Zur Verkürzung der Lebenserwartung als Bemessungsfaktor des Schmerzensgeldes s. *Mertens*, in: *MünchKomm*, 1980, § 847 *Rdnr.* 7.

40) Für Einbeziehung von Vermögensschäden *Fischerhof* (o. *Fußn.* 21), *Art. 3 PÜ Rdnr.* 8; *Larenz*, *Lehrb. des SchuldR.*, Bd. II, 12. Aufl. (1981), § 77 *VIIa* 1; *Winters*, *Atom- und Strahlenschutzrecht*, 1978, S. 51.

41) Der englische Ausdruck „property“ erfaßt ebenso alle Vermögensrechte wie der französische Ausdruck „biens“ und der spanische Ausdruck „bienes“ – richtig *Fischerhof*, *Art. 3 PÜ Rdnr.* 8.

42) *BGHZ* 14, 368 (376) = *NJW* 1954, 1764.

43) *Vgl. Fischerhof*, *Art. 3 PÜ Rdnr.* 8 unter Bezugnahme auf *BT-Dr* 7/2183.

Die Tatsache, daß auch Vermögensschäden ersetzt werden, kann allerdings nicht so verstanden werden, daß das deutsche Atomhaftungsrecht zu einer Generalklausel nach Art des art. 1382 code civil übergegangen wäre. Für eine solche „systemfremde“ Haftungsausdehnung fehlen ausreichende Anhaltspunkte; Art. 11 PÜ überläßt vielmehr „Art, Form und Umfang des Schadensersatzes“ dem innerstaatlichen Recht, spricht also im Zweifel für eine „Einbettung“ in die Strukturen des nationalen Deliktsrechts. Eingriffe in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb führen daher ggfs. zu einem Anspruch auf Schadensersatz⁴⁴, während dies bei der Verletzung allgemeiner Vermögensinteressen, etwa bei der Beeinträchtigung von Erwerbchancen eines Privatmannes, grundsätzlich nicht möglich ist.

2. Evakuierungs- und Schutzmaßnahmen

Nach den vor Tschernobyl liegenden Erfahrungen im Bereich der Kernkraft wie im Bereich der chemischen Industrie lag der wohl wichtigste Schadensposten in den Aufwendungen, die dadurch entstanden, daß ein besonders gefährdeter Bevölkerungsteil evakuiert wurde. So bezahlten die Versicherer nach dem Unfall von Three-Mile-Island insgesamt 29 Mio. Dollar, um die Fahrt- und Unterbringungskosten der Evakuierten sowie Lohnausfall und Umsatzverluste zu ersetzen⁴⁵. Auf 70 Mio. Dollar beliefen sich die Kosten, als im November 1979 in der Gegend von Toronto ein Zug mit Propangas entgleiste und 75 000 in der Nähe wohnende Familien evakuiert wurden⁴⁶. Bei der Dioxin-Katastrophe in Seveso beliefen sich die Sachschäden auf 40 Mio. Dollar, während die Aufwendungen für die Evakuierung und für staatliche Maßnahmen etwa 50 Mio. Dollar erreichten⁴⁷.

Wären entsprechende Schäden nach deutschem Recht überhaupt zu ersetzen? In der Literatur wird der Standpunkt vertreten, ohne den Austritt von radioaktiver Strahlung fehle der notwendige Kausalzusammenhang⁴⁸, so daß ein Teil der Fälle von vornherein ausgeklammert bliebe. Aus der Perspektive der Geschädigten erscheint dies wenig überzeugend, da sich ihr Verhalten nicht danach richtet (und auch nicht richten kann), ob eine bestimmte unter Umständen sehr geringe Dosis an radioaktiver Strahlung freigesetzt wurde oder ob „nur“ eine Verseuchung weiter Gebiete drohte. Auch die in der Anlage 1 zum Atomgesetz gegebene Definition des „nuklearen Ereignisses“ ist sehr viel weiter. Danach reicht es aus, daß das „Geschehnis“ von den radioaktiven Eigenschaften der Kernbrennstoffe „herrührt oder sich daraus ergibt“, was nicht nur den Fall der Freisetzung, sondern auch den der Gefährdung erfaßt.

Das eigentliche Rechtsproblem liegt daher nicht im Bereich der Kausalität, sondern bei der Frage des Ersatzes reiner Vermögensschäden. Wird eine Evakuierung durchgeführt, ohne daß überhaupt irgendein Mensch zu Schaden gekommen wäre, so fehlt es an einem Eingriff in ein absolut geschütztes Rechtsgut wie Leben, Gesundheit usw. i. S. des § 823 I BGB. Dasselbe Problem stellt sich dann, wenn zwar einige Menschen durch Gesundheitsschäden betroffen sind, die Evakuierung aber auch zahlreiche andere erfaßt, die keinerlei Schäden davongetragen haben: Nach dem eben Gesagten⁴⁹ kommt es daher entscheidend darauf an, ob das deutsche Haftungsrecht generell den Ersatz solcher Aufwendungen vorsieht, die ein Betroffener zur Verhinderung eines Schadenseintritts macht.

In der Literatur wird in diesem Fall meist auf den vorbeugenden Unterlassungsanspruch Bezug genommen: Wenn dem Gefährdeten die Möglichkeit eröffnet ist, wegen drohender Rechtsbeeinträchtigung einen anderen auf Unterlassung in Anspruch zu nehmen, muß er auch Aufwendungen ersetzt verlangen können, die er zur Abwendung des Schadens für erforderlich halten konnte⁵⁰. Dem ist insoweit zuzustimmen, als die Rechtsprechung zum vorbeugenden Rechtsschutz in der Tat brauchbare Maßstäbe dafür liefern kann, wie konkret

die Bedrohung beschaffen sein muß, um ggfs. Maßnahmen auf Kosten des potentiellen Schädigers ergreifen zu können. Ausgeschlossen ist damit der Ersatz allgemeiner Schadensabwehrkosten, die ohne Bezugnahme auf einen konkreten Vorfall entstanden sind: Wer sich aus Angst vor einem Nuklearunfall eine Zweitwohnung in einer anderen Gegend kauft, kann die dafür notwendigen Aufwendungen nicht vom Betreiber der Anlage ersetzt verlangen⁵¹. Die Bezugnahme auf den Unterlassungsanspruch reicht jedoch nicht aus, um die Ersatzpflicht als solche zu begründen. Mittelbar liegt ihre Rechtsgrundlage vielmehr in § 254 II 1 BGB, der den Ersatzanspruch u. a. dann mindert oder aufhebt, wenn es der Geschädigte unterlassen hat, den Schaden abzuwenden oder zu mindern. Damit hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, daß er von einem Bedrohten „Selbsthilfe“ erwartet, daß dieser zumutbare Maßnahmen ergreifen muß, um die Entstehung eines Schadens zu verhindern. Droht man nun auf der einen Seite als Sanktion für Untätigkeit den Verlust oder die Reduzierung des Ersatzanspruchs an, so kann man auf der anderen Seite die „pflichtgemäß“ vorgenommenen Aufwendungen nicht ohne Ersatz lassen: Ein potentieller Schädiger hätte es sonst in der Hand, durch Schaffung von Bedrohungssituationen anderen beliebige Unkosten zu verursachen, die nur in Extremfällen über § 826 BGB zu ersetzen wären. Weiter bestreitet niemand, daß der Geschädigte Ersatz derjenigen Aufwendungen verlangen kann, mit deren Hilfe er den Schaden in Grenzen gehalten hat: Es wäre ein Wertungswiderspruch, wollte man die „erfolgreichere“, schon den Schadenseintritt verhindernde Abwehr allein zu Lasten des Betroffenen gehen lassen. Mit Recht bejaht deshalb die herrschende Meinung einen Anspruch auf Ersatz derjenigen Aufwendungen, die wegen einer konkret drohenden Beeinträchtigung von Rechtsgütern i. S. des § 823 I BGB gemacht wurden⁵².

Auf den vorliegenden Zusammenhang angewandt bedeutet dies, daß bei einer ernsthaft drohenden Gesundheitsschädigung durch radioaktive Strahlung „Schadensvermeidungskosten“ vom Betreiber zu ersetzen sind. Wann eine solche Situation droht, wird man unterschiedlich beurteilen können. Im Interesse eines wirksamen Opferschutzes müßte es ausreichen, daß die Betroffenen bestimmte Maßnahmen wie eine vorübergehende Aufenthaltsveränderung für erforderlich halten durften⁵³. Dies gilt insbes. dann, wenn staatliche oder kommunale Behörden entsprechende Empfehlungen abgeben⁵⁴ oder wenn aufgrund seriöser Zeitungsmeldungen von einer Gefahrensituation auszugehen ist. Zweifelsfälle werden sich aber auch auf der Basis der hier skizzierten Position nicht vermeiden lassen.

V. Drohende Rechtsverweigerung bei Großschäden

1. Warten auf das Verteilungsverfahren

Reicht die zur Verfügung stehende Haftungsmasse nicht aus, muß gem. § 35 AtomG ein Verteilungsverfahren statt-

44) Zweifelnd *Steinkemper*, in: OECD (Hrsg.), Nuclear Third Party Liability and Insurance. Proceedings of the Munic Symposium 10 th-14th September 1984, Paris 1985, S. 235.

45) *Deprimoz*, in: OECD (o. Fußn. 44), S. 216; *Marrone* (o. Fußn. 44), S. 201 ff.

46) Angabe nach *Deprimoz* (o. Fußn. 44), S. 216.

47) Angabe nach *Deprimoz* (o. Fußn. 44), S. 217.

48) *Steinkemper* (o. Fußn. 44), S. 236. Skeptisch auch der Bericht von *Schatke*, in: *Pelzer* (i. e. d.), International Harmonization in the Field of Nuclear Energy Law Proceeding of Nuclear Inter Jura '85, 1986, S. 292 ff.

49) Oben 1.

50) So insbes. *Grunsky*, in: MünchKomm, 2. Aufl. (1985), Vorb. § 249 Rdnr. 65; *Staudinger-Medicus*, BGB, 12. Aufl., 1983, § 249 Rdnr. 115.

51) Für die Unterscheidung zwischen abstrakten und konkreten Aufwendungen vor der Tat auch *Deutsch*, Haftungsrecht 1, 1976, S. 449; *Niederländer*, JZ 1960, 619.

52) So die Fußn. 50 genannten Autoren.

53) So *Grunsky*, in: MünchKomm, Vorb. § 249 Rdnr. 65 (für erforderlich halten durfte); *Thiele*, in: Festschr. f. Felgentraeger, 1969, S. 399.

54) So im Fall Three-Mile-Island, dazu *Marrone* (o. Fußn. 45), S. 197 ff.

finden. Da die vorgesehene gesetzliche Regelung nicht vorhanden ist, würden die Geschädigten im Ernstfall zunächst leer ausgehen: Dem Betreiber steht ein Leistungsverweigerungsrecht zu, würden doch sonst die vorab Befriedigten Sondervorteile erlangen⁵⁵. Anders als nach § 42 SGB I kann auch kein Vorschuß verlangt werden. Ein unmittelbarer Anspruch gegen einen Versicherer scheidet nach § 14 I 1 AtomG i. V. mit § 158 c VI VVG gleichfalls aus.

Auch der Erlaß eines „Verteilungsverfahrensgesetzes“ würde an diesem Zustand nur wenig ändern. Schadensersatzansprüche entstehen im hier interessierenden Bereich nicht von einem Tag auf den anderen, so daß sie innerhalb eines Zeitraums von wenigen Monaten geltend gemacht werden könnten. Vielmehr ist damit zu rechnen, daß sich über viele Jahre, evtl. Jahrzehnte hinweg immer neue Schäden herausstellen, die sich auf das nukleare Ereignis zurückführen lassen. Legt man die heute geltende Regelung zugrunde, so dürfte in allen Fällen, in denen die verfügbaren Mittel voraussichtlich nicht ausreichen, mit der Verteilung frühestens nach 10 Jahren begonnen werden: Erst dann steht mit einiger Sicherheit fest, wie hoch die bis zu diesem Zeitpunkt entstandenen Ansprüche sind. Da § 32 III AtomG ihnen den Vorrang vor später geltend gemachten gewährt, könnte nunmehr mit der Verteilung begonnen werden. Ein früherer Beginn wäre nur dann möglich, wenn sich die noch zu erwartenden Ansprüche einigermaßen sicher abschätzen ließen. Ist dies nicht der Fall, ergibt sich dieselbe Situation wie bei den Contergan-Geschädigten⁵⁶: Zwischen Schadenseintritt und Ersatz kann mehr als ein Jahrzehnt liegen.

Auch die Vorschrift des § 35 II AtomG kann daran nichts wesentliches ändern. Die dort vorgesehene vorläufige Regelung des Verteilungsverfahrens durch Rechtsverordnung darf nur „solche Regelungen“ treffen, „die zur Abwendung von Notständen erforderlich sind.“ Dabei muß sie sicherstellen, „daß die Befriedigung der Gesamtheit aller Geschädigten nicht durch die Befriedigung einzelner Geschädigter unangemessen beeinträchtigt wird.“ Möglich werden daher allenfalls bescheidene Abschlagszahlungen sein – wobei noch gar nicht berücksichtigt ist, welche praktischen Folgen sich ergeben würden, wenn die Verordnung wegen zu restriktiven oder zu großzügigen Inhalts zur gerichtlichen Überprüfung gestellt oder mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen würde. Auch läßt sich angesichts der Tatsache, daß die Verordnung ausdrücklich der „Abwendung von Notständen“ dienen soll, der Schluß schwer von der Hand weisen, daß einstweilige Verfügungen zu Lasten des Betreibers ausgeschlossen sind, würden sie doch ähnlich wie die Einzelvollstreckung während eines laufenden Konkursverfahrens die Chancengleichheit aller Beteiligten beeinträchtigen⁵⁷.

Das Verteilungsverfahren ist unter diesen Umständen ein untaugliches Mittel, um den Opferschutz sicherzustellen. Die Realisierung von Grundrechten wird auf diese Weise nicht erleichtert oder wenigstens ermöglicht, sondern aufs höchste erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht. Die gegen die bisherige Handhabung des Kausalerfordernisses geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken⁵⁸ gelten hier in verstärktem Maße, da die Schwierigkeiten nicht in vorgefundenen naturwissenschaftlichen Geschehensabläufen liegen, sondern auf einer eigenen Entscheidung des Gesetzgebers beruhen. Die Frage der Alternativen hängt allerdings davon ab, ob die Haftungsmasse tatsächlich auf die bisher zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt bleiben muß oder ob den Staat eine weitergehende Einstandspflicht trifft.

2. Aufopferungsanspruch gegen die öffentliche Hand?

Das deutsche Atomrecht trifft über § 35 AtomG hinaus keine Aussage, was geschehen soll, wenn Schäden auftreten, die als „nationale Katastrophe“ zu qualifizieren sind und die

deshalb die beim Betreiber trotz aller Vorsorge vorhandenen Mittel bei weitem übersteigen. Die Zurückhaltung des deutschen Gesetzgebers ist schon insofern bedenklich, als in zahlreichen anderen Ländern der Staat ausdrücklich in die Pflicht genommen wird. So sieht etwa das schwedische Gesetz von 1982 vor, daß die Opfer in einem solchen Fall aus öffentlichen Mitteln entschädigt werden, wobei die Bedingungen in einem Spezialgesetz festzulegen sind⁵⁹. Eine ähnliche Regelung enthält das japanische und das schweizerische Recht⁶⁰. Am weitesten geht das Recht der USA, wo § 70 Abs. (e) des Price-Anderson-Acts den Kongreß verpflichtet, alles zu unternehmen, um in einem solchen Fall die Interessen der Bevölkerung ausreichend zu schützen⁶¹. Diese Regelung ist um so wichtiger, als der amerikanische Supreme Court die bestehende summenmäßige Haftungsbeschränkung auf 560 Mio. Dollar nur mit dem Hinweis auf diese subsidiäre Einstandspflicht des Staates für verfassungskonform erklärte⁶². Müssen wir uns für das deutsche Recht mit der (politischen) Erwartung begnügen, bei einer nuklearen Katastrophe müsse die Regierung „selbstverständlich“ dem Parlament einen Vorschlag unterbreiten, wie ein fairer Ausgleich beschaffen sein sollte⁶³?

Was zunächst Gesundheitsschäden als die gravierendste Folge eines nuklearen Ereignisses betrifft, so kommt ein Aufopferungsanspruch in Betracht. Voraussetzung ist, daß der Bürger aufgrund hoheitlicher Maßnahmen einer besonderen Gefahr ausgesetzt war, die sich in seinem Fall realisierte und so zu einem Sonderopfer führte⁶⁴.

Ob bei einem nuklearen Ereignis von einem „hoheitlichen Eingriff“ die Rede sein kann, erscheint nicht völlig eindeutig. Dafür spricht immerhin die staatliche Mitverantwortung für die sogenannte friedliche Nutzung der Kernenergie, die sich in besonders weitreichenden Eingriffsbefugnissen niederschlägt. So besitzt etwa die Genehmigungsbehörde ein Versagungsermessen, kann also die Erteilung der Genehmigung auch dann ablehnen, wenn der Antragsteller alle Voraussetzungen des Atomgesetzes erfüllt⁶⁵. Zu Recht wird darauf hingewiesen, daß der Staat die Bedingungen und das Ausmaß der Kernenergienutzung aktiv gestalte und damit auch selbst an der Herbeiführung risikobehafteter Situationen beteiligt sei⁶⁶. Daraus resultierende Eingriffe in Leben und Gesundheit sind deshalb auch ihm zuzurechnen.

Zweifel erweckt allerdings auch die zweite Voraussetzung, d. h. das Vorliegen eines Sonderopfers. Die Rechtsprechung hat insoweit wenig verlässliche Kriterien entwickelt, um das von jedermann zu tragende allgemeine Lebensrisiko von einem „besonderen Risiko“ abzugrenzen, dessen Realisierung Aufopferungsansprüche auslöst. So kann einerseits eine Entschädigung geschuldet sein, wenn ein in einer Heil- und Pflegeanstalt Untergebrachter durch einen Mitpatienten erheblich verletzt wird⁶⁷, während umgekehrt die Tötung eines Straf-

55) Fischerhof, § 35 AtomG Rdnr. 5; Schatke, in: OECD (o. Fußn. 44), S. 132.

56) Dazu Derleder-Winter, DuR 1976, 260 ff.

57) Für entsprechende Anwendung des § 14 KO Schatke (o. Fußn. 55), S. 133.

58) Oben III 1.

59) Mitget. bei Jacobsson, in: OECD (o. Fußn. 44), S. 145.

60) Näheres bei Pelzer (o. Fußn. 11), S. 60, 61.

61) Wiedergegeben bei Pfaffelhuber-Kuckuck, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium, S. 384.

62) Die entscheidenden Passagen sind im Originaltext wiedergegeben bei Pelzer (o. Fußn. 11), S. 29.

63) So Pfaffelhuber, in: Drittes Deutsches Atomrechts-Symposium, S. 268; von „ungeschriebener staatlicher Pflicht“ sprechen Pfaffelhuber-Kuckuck, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium, S. 388.

64) S. die Formulierung in RGZ 159, 135; ähnlich BVerwGE 8, 8.

65) BVerwGE 49, 89 (146) = NJW 1979, 359.

66) Degenhart, Kernenergie, 1981, S. 33; insoweit zustimmend Leisner, Waldsterben. Öffentlichrechtliche Ersatzansprüche, 1983, S. 10. Ähnlich Kuckuck, DVBl 1981, 569.

67) BGH, NJW 1971, 1881.

gefangenen durch einen unerkannt geisteskranken Mithäftling keinerlei Ansprüche auslöst⁶⁸. Gesundheitsschäden im Krieg sollen kein „Sonderopfer“ darstellen, während anderes gelten soll, wenn im Lazarett mit wenig erprobten Medikamenten experimentiert wird und der Soldat dabei einen Körperschaden erleidet⁶⁹. Im vorliegenden Zusammenhang spricht allerdings mehr für ein „Sonderopfer“. Nach der Rechtsprechung des *BVerfG* ist das sogenannte Restrisiko als sozialadäquate Last von allen Bürgern gleichermaßen zu tragen⁷⁰, während das Gesetz keinen anlagespezifischen Rest- oder Mindestschaden irgendwelcher Art in Kauf nimmt⁷¹: Tritt der Schaden wider alles Erwarten gleichwohl ein, liegt darin eben gerade die entscheidende Abweichung vom „Sozialadäquaten“. Dennoch wird man den Aufopferungsanspruch nicht als „gesichert“ ansehen können, zumal er auch eine (allerdings mit guten Gründen zu belegende) Ausnahme vom Kanalisierungsgrundsatz ist. Die Defizite des Verteilungsverfahrens können so jedenfalls nicht ausgeglichen werden.

3. Einrichtung eines Entschädigungsfonds

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, durch das Verteilungsverfahren drohende Rechtsverweigerungen zu beseitigen. In Anlehnung an das Opferentschädigungsgesetz⁷² müßten alle Opfer von einer öffentlichen Kasse entschädigt werden, die dann ggfs. beim Betreiber Rückgriff nehmen könnte. Die durch das Verteilungsverfahren bedingten unzumutbaren zeitlichen Verzögerungen gingen so zu Lasten der öffentlichen Hand, die ihrerseits zu prüfen hätte, ob sie den Konkurs des Betreibers in Kauf nehmen oder eher auf eine (volle oder teilweise) Befriedigung ihrer Ansprüche verzichten will. Durch entsprechende Anwendung der Vorschriften über die Gewährung von Sozialleistungen könnte auch sichergestellt werden, daß die Geschädigten entsprechend § 43 SGB I eine angemessene Abschlagszahlung erhalten, solange ihr Anspruch noch nicht im einzelnen geprüft werden konnte. Gerade bei Massenschäden ist dieser Weg unentbehrlich und zwar selbst dann, wenn kein Verteilungsverfahren in Rede steht: Die Kapazität zur Bearbeitung von Ansprüchen würde mit Sicherheit nicht ausreichen, um Großschäden innerhalb weniger Monate abwickeln zu können. Nach bisheriger Rechtslage ist jedenfalls nicht damit zu rechnen, daß selbst in dem vergleichsweise harmlosen Schadensfall einer Evakuierung wie nach dem Unfall in Three-Mile-Island bereits am nächsten Tage mobile Auszahlungsstellen bereitstehen, um die Betroffenen mit ausreichenden Pauschalbeträgen zu versorgen⁷³. Nur durch eine gesetzliche Neuregelung kann verhindert werden, daß die Geschädigten auch noch einem juristischen Leidensweg ausgesetzt würden.

VI. Grenzüberschreitende Schadensfälle

Die hier dargelegten Probleme werden um einiges größer, wenn man die internationale Dimension einbezieht. Nach § 25 IV AtomG haftet ein deutscher Betreiber auch für solche Schäden, die im Ausland entstanden sind. Dies geht über die Regelung des Pariser Übereinkommens hinaus, ist jedoch schon aus völkerrechtlichen Gründen geboten⁷⁴. Der Fall, daß die vorhandenen Mittel nicht ausreichen, kann daher häufiger als bei rein nationaler Betrachtung eintreten.

Ereignet sich der Unfall im Ausland, greift nach § 38 AtomG eine subsidiäre Staatshaftung bis zur Höhe von einer Milliarde DM ein. Voraussetzung ist allerdings, daß – vereinfacht formuliert – beim Verursacher nichts zu holen ist. Im Fall Tschernobyl wurde dies zu Recht angenommen⁷⁵; optimistische Einschätzungen der Rechtslage⁷⁶ dürften in der Realität nur wenig weiterhelfen, da Konflikte dieser Art schwerlich anders als auf diplomatischem Wege bereinigt

werden⁷⁷. Viel komplizierter wäre die Situation allerdings dann, wenn das nukleare Ereignis beispielsweise in Frankreich oder einem anderen Staat eingetreten wäre, der das Pariser Übereinkommen ratifiziert hat. Nach Art. 13 (a) dieses Vertragswerks wären nämlich in einem solchen Fall für die Geltendmachung von Ansprüchen ausschließlich die Gerichte des Staates zuständig, in dessen Hoheitsgebiet das nukleare Ereignis eingetreten ist. Deutsche Geschädigte könnten sich daher nicht nach § 38 IV AtomG an das Bundesverwaltungsamt wenden, sondern müßten in Frankreich usw. prozessieren. Dies von vornherein als „unzumutbar“ auszuschließen, wäre eine allzu mutige, mit dem Gesamtsystem des Nuklearhaftungsrechts nicht in Einklang stehende Interpretation. Die Gefahr einer (faktischen) Rechtsverweigerung wäre jedenfalls nicht von der Hand zu weisen, zumal sich auch in ausländischen Rechtsordnungen das Problem des nicht funktionierenden Verteilungsverfahrens stellen kann.

Kaum erörtert ist die eingangs⁷⁸ gestellte Frage, was nach Erschöpfung der in § 38 AtomG vorgesehenen Milliarde zu geschehen hat. Die Tatsache, daß kein Verteilungsverfahren vorgesehen ist⁷⁹, behütet zwar in der Gegenwart Landwirtschaft und Handel vor unzumutbaren Verzögerungen, doch besteht gleichzeitig das Risiko, daß beispielsweise für in drei Jahren auftretende Körperschäden kein Ersatz mehr verlangt werden kann: Der Vorrang der Sachschäden läßt sich schwerlich mit der allgemeinen Rechtsüberzeugung in Einklang bringen.

Die Lösung liegt auch hier am ehesten in einem Entschädigungsfonds, der auf schnelle und unbürokratische Art und Weise die Opfer versorgt und dann ggfs. beim ausländischen Verursacher Rückgriff nimmt. Ein solcher „juristischer Katastrophenschutz“ ist das mindeste, was der Bürger erwarten kann. Auch wer von der absoluten Sicherheit der vorhandenen Anlagen überzeugt ist, kann dem im Grunde nicht widersprechen: Je minimaler die Gefahr, um so großzügiger kann die Haftungsordnung ausfallen.

68) BGHZ 17, 172 = NJW 1955, 1109.

69) BGHZ 20, 61 ff.

70) BVerfGE 49, 89 LS 6 = NJW 1979, 359.

71) BVerfGE 49, 89 (141) = NJW 1979, 359.

72) Näher zur Reaktion auf den Three-Mile-Island-Unfall *Marrone*, in: OECD (o. Fußn. 44), S. 202 ff.

74) *Klopper-Köhler*, Kernkraftwerk und Staatsgrenze, 1981, S. 33 ff.

75) *Pelzer*, NJW 1986, 1665.

76) *Schneider-Stoll*, BB 1986, 1233 ff.

77) Zu dem vergleichsweise „harmloseren“ Fall Bhopal s. *Kolvenbach*, ZGR 1986, 47 ff.

78) Oben I.

79) *Fischerhof*, § 38 Rdnr. 1.

Professor Dr. Eike von Hippel, Hamburg

Reform des Ausgleichs von Umweltschäden?

Der folgende Beitrag legt dar, daß den Mängeln des heutigen Umweltschadensrechts am besten durch die Schaffung kollektiver Ausgleichsregelungen (Entschädigungsfonds) abgeholfen werden kann. Aus verfassungsrechtlichen Gründen sei eine Fondslösung wenigstens für den Fall erforderlich, daß Umweltschäden sich (wie dies bei „summierten Immissionen“ regelmäßig zutrifft) nicht bestimmten einzelnen Verursachern zurechnen lassen.

I. Problemstellung und Ausgangslage

Angesichts der alarmierenden Umweltzerstörung, die ihren sichtbarsten Ausdruck im „Waldsterben“ findet, steht die