

Berlin

Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Angela Zimmermann
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Dr. Jochen Fischer
Dr. Frank Wenzel
Dr. Maren Wittzack
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Sebastian Schattenfroh
Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Wiebke Richmann
Annette Sander
Julia Biermann
Alexandra Pyttlik
Linus Viezens
Grigori Lagodinsky
Dr. Julia-Pia Schütze, LL.M.
Dorothee Hoffmeister

Augsburg

Dr. Thomas Reif
Robert Kutschick
Dr. Valentin Köppert, LL.M.

Berlin, 24.02.2015

Bad Bank wird Good Bank

Stellungnahme von Rechtsanwalt Hartmut Gaßner

zur Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie
des Deutschen Bundestages am 04.03.2015

I. Grundüberlegungen

1. Die beiden Anträge, die Gegenstand der vorliegenden Anhörung sind, wenden sich jeweils gegen Vorstellungen, Verantwortlichkeiten der Betreiber von Kernkraftwerken auf eine sog. Bad Bank auszulagern. Damit werden in der politischen Diskussion Vorstellungen kritisiert, die EVU könnten es darauf anlegen, ihre Rückstellungen für Rückbau- und Entsorgungsverpflichtungen auf eine staatliche Stelle zu übertragen und auf Schadensersatzforderungen aus verschiedenen Klageverfahren gegen Bund und Länder zu verzichten, um im Gegenzug aus der Verursacherverantwortlichkeit für die Folgen der friedlichen Nutzung der Kernenergie vollständig entlastet zu werden. Es war sogar die Rede davon, dem Staat auch den Betrieb der noch laufenden Kernkraftwerke bis zu ihrer Stilllegung überzuhelfen. Ein Gesamtpaket zur Entpflichtung der Verursacher, das vielfach – auch aus meiner Sicht zu Recht – kritisiert wird. In beiden Anträgen wird dem Vorschlag zu einer solchen Bad Bank vorgehalten, es werde darauf abgezielt, die Gewinne zu privatisieren und die Verluste der Allgemeinheit aufzubürden.
2. Die politische Diskussion hat bislang nicht die positiven Aspekte der Bad Bank-Vorstellungen herausgearbeitet. Wenn es möglich sein sollte, ein Paket zu schnüren, das eine Übertragung der Rückstellungen der EVU, die auf etwa 35 Mrd. € geschätzt werden, auf eine staatliche Einrichtung erlaubt, dann zeigt das Folgendes auf: Die Auflösung der Rückstellungen bei den EVU und Übertragung der liquiden Mittel beispielsweise auf eine Stiftung ist für die EVU grundsätzlich machbar. Das bedeutet für das Thema der geplanten Sicherstellung der Rückstellungen durch Überführung der Finanzmittel auf einen öffentlich-rechtlichen Fonds, dass eben keine grundsätzlichen betriebswirtschaftlichen Bedenken entgegengehalten werden können. Viele schreckten im Rahmen der langjährigen Diskussion über die Machbarkeit eines öffentlich-rechtlichen Fonds vor den Auswirkungen zurück, die der Entzug der Liquidität für die EVU bedeuten könnte. Alle wissen, dass die Rückstellungsbeträge nicht auf einem Konto angelegt sind, sondern die Mittel in Sachgüter oder Beteiligungen investiert sind. Diese Investitionen müssten umgeschichtet und umfinanziert werden, wenn sie als Geldmittel einem Fonds zugeführt werden. Und hier zeigt sich der positive Gehalt des Bad Bank-Vorhabens; die EVU haben offenbar selbst vergleichbare Planungen in der Schublade, wenn es um das Angebot der Auszahlung der Rückstellungen geht. Die EVU wollen offenbar reinen Tisch machen

und sehen genügend finanzielle Spielräume. Der Grundgedanke der Bad Bank ist Beleg für die Machbarkeit eines öffentlich-rechtlichen Fonds. Es kann aber nicht um das billige Abschieben von jahrzehntelang angewachsenen Verantwortlichkeiten auf eine Bad Bank gehen; es müssen die Mittel zur Erfüllung langjähriger Zahlungspflichten auf einer Good Bank sichergestellt werden.

3. Unser Anwaltsbüro beschäftigt sich schon seit 2002 mit den rechtlichen Fragen um einen öffentlich-rechtlichen Fonds. Wir haben bereits 2009 einen Gesetzentwurf im Auftrag des BfS ausgearbeitet. Der Gesetzentwurf nebst Begründung sowie die Inhaltsverzeichnisse unserer Begutachtungen seit 2002 sind in der Anlage beigefügt. Wir haben auch verfassungsrechtliche Prüfungen mit dem Ergebnis – in Übereinstimmung mit anderen Gutachten – angestellt, dass die Überführung von Rückstellungen in einen Fonds keine erdrückende Wirkung i. S. v. Art. 14 GG hätte. Diese Einschätzung der wirtschaftlich beherrschbaren Folgen der Einführung eines öffentlich-rechtlichen Fonds bestätigen die Bad Bank-Überlegungen in vollem Umfang.

II. Gestaltung der Einführung eines öffentlich-rechtlichen Fonds

1. Die politische Diskussion dürfte sich nicht zuletzt vor dem aufgezeigten Hintergrund nicht länger mit dem „Ob“, sondern hauptsächlich mit dem „Wie“ der Einführung und Gestaltung eines öffentlich-rechtlichen Fonds beschäftigen. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- (1) Freistellung von der Kostenlast statt von der Verantwortung,
- (2) Kostenerstattungsanspruch mit Nachschusspflicht,
- (3) Umfang der Sicherstellung der Rückstellungen.

2. Kostenlastfreistellung

Den möglichen EVU-Planungen haftet der Makel an, nicht vorrangig eine Sicherstellung von Zahlungsmitteln für zukünftige Verpflichtungen bewirken zu wollen; es scheint die Freistellung von der Verantwortungshaftung in der Zukunft im Vordergrund zu stehen. Das darf es nicht geben! Eine Überführung der Finanzmittel in einen öffentlich-rechtlichen Fonds darf nicht mit einem Übergang der (vorrangig) öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu Stilllegung, Rückbau und Entsorgung von AKW und Brennelementen auf die öffentliche

Hand verbunden sein. Der öffentlich-rechtliche Fonds – so die Struktur, die wir bereits 2002/2009 ausarbeiten konnten – berechnet die voraussichtlichen Kosten, fordert entsprechende (ratierliche) Zuführungen und gewährt eine Erstattung der Kosten auf Nachweis. Die atomrechtliche Verantwortung bleibt allein beim EVU. Das EVU hat ein „Ansparkonto“ bei der Good Bank. Die Good Bank legt an und zahlt aus. Das EVU organisiert und verantwortet die Stilllegungs- und Folgelasten allein.

Ganz nebenbei bleibt der Vorsteuerabzug erhalten, der dem Staat bei einer Organisation der entsprechenden Aufgaben als Endverbraucher verwehrt wäre.

3. Nachschusspflicht

Viele Beiträge in der Debatte um eine Sicherstellung der zukünftigen Kostentragungspflichten der EVU kreisen um die Frage, inwieweit die bislang gebildeten Rückstellungen ausreichend sind. Das ist eine wichtige Momentaufnahme, die manchmal die steuerlichen Nachteile von (zu) großen Rückstellungsbeträgen für den Fiskus aus den Augen verliert. Eine Zuführungspflicht zu einem öffentlich-rechtlichen Fonds hätte sich auf Kostenermittlungen und Kostenprognosen des öffentlich-rechtlichen Fonds oder mit eingeschalteter, staatlicher Institutionen zu stützen (vgl. z. B. Ermittlung/Festlegung Vorausleistungen für Endlagerkosten durch BfS). Diese Prognosen sind ständig an die Erkenntnisse und Kostenentwicklungen anzupassen. Die Verpflichtung zur vollständigen Kostentragung verbleibt beim EVU. Das EVU ist deshalb zur jeweiligen Kostendeckung verpflichtet. Die Sicherstellung der Rückstellungen in einem Fonds ist keine Einmalzahlung, das EVU bleibt grundsätzlich zum „Nachschuss“ verpflichtet. Die Höhe der vorliegenden Rückstellungen bietet eine Orientierung für den Fonds; die Rückstellungen bilden aber keinen rechtlich verbindlichen Rahmen für die Zuführungsforderungen des öffentlich-rechtlichen Fonds. Der öffentlich-rechtliche Fonds hat die zu erwartenden Kostenlasten unabhängig von den vorhandenen Rückstellungshöhen abzuschätzen und festzusetzen. Dabei kann insbesondere die Kostenermittlung für Errichtung und Betrieb eines Endlagers nach dem StandAG, das ab 2050 offen stehen soll, zunächst nur sehr vorläufig sein und Risikoaufschläge erfordern.

4. Reichweite eines öffentlich-rechtlichen Fonds

Die Bad Bank-Gerüchte geben den Vorstellungen Raum, die gebildeten Rückstellungen möglichst im vollen Umfang in einen öffentlich-rechtlichen Fonds zu überführen. Es gibt zwar auch Überlegungen, die für Rückbau und Stilllegung vorgesehenen Rückstellungsmittel bei den EVU zu belassen; die Sicherung der Rückstellungen über einen Fonds wäre dann für jene Mittel vorzusehen, die für die Entsorgung notwendig werden. Eine Schätzung geht bei einem Gesamtvolumen von 35 Mrd. € von etwa 16 Mrd. € Rückstellungen für Stilllegung und Rückbau sowie für die Entsorgung i. H. v. 19 Mrd. € aus.

Dabei scheinen sich aber Überlegungen durchzusetzen, auch für den Fall, die Rückstellungen teilweise bei den EVU zu belassen, andere Sicherungsmittel gegen Insolvenzrisiken einführen zu wollen. Bekannt ist der Ansatz, die EVU wie Versicherungen gesetzlich zu verpflichten, Sicherungsvermögen zu bilden. Eine Verpflichtung analog § 68 Versicherungsaufsichtsgesetz wäre für EVU nicht mehr oder weniger belastend als die Pflicht der Zuführung zu einem Fonds. Entscheidend für die EVU ist der Vorteil der Innenfinanzierung. Das ist der Vorteil, die Rückstellungsmittel ohne Zweckbindung für unternehmerisches Handeln zur Verfügung zu haben, insbesondere auf Fremdfinanzierungen nicht oder im geringeren Umfang angewiesen zu sein (Soweit Fremdfinanzierungen zusätzlich erforderlich sind, vermindern hohe Rückstellungen die Eigenkapitalquote, was Finanzierungsmehrkosten bei den Banken auslösen kann).

Wer „A“ sagt, sollte auch „B“ sagen – wer den Vorteil der Innenfinanzierung aufgrund der (Insolvenz-) Risiken nehmen will, der kann auch die Zuführung der Rückstellungsmittel in einen öffentlich-rechtlichen Fonds fordern.

Für weitere in der Diskussion befindliche Instrumente wie harte Patronatserklärungen, langfristig sichere Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge etc. bleibt noch genügend Raum zur Absicherung der Zukunftsrisiken, die vorstehend unter „Nachschusspflicht“ zusammengefasst sind (vgl. II.3.).

Es sollte das „Angebot“ der EVU aus dem Bad Bank-Modell angenommen werden, nicht nur die Rückstellungen betreffend die Entsorgung, sondern auch jene für Stilllegung und Rückbau in einem öffentlich-rechtlichen Fonds sichergestellt zu sehen.

III. Einzelaspekte

1. Innenfinanzierung

Die Rückstellungen der EVU nach § 249 Abs. 1 HGB unterliegen keinen Bindungen. Die Rückstellungen werden von den Betreibergesellschaften gebildet, sind aber regelmäßig als Darlehen an die Muttergesellschaften weitergeleitet. Die Muttergesellschaften verfügen damit über eine (steuerbegünstigte) Innenfinanzierung. Diese Wettbewerbsverzerrung im (Energie-)Markt ist bereits vielfach kritisiert worden.

2. Insolvenzrisiko

Im Insolvenzfall müsste der Staat die verbleibenden Kosten der Stilllegung und Entsorgung übernehmen, um keine Gefahren für die Allgemeinheit eintreten zu lassen, wenn kein anderer verpflichtet ist, für die Kosten einzutreten.

Für den Fall der Insolvenz einer Betreibergesellschaft hat die Muttergesellschaft für die Tochtergesellschaft einzutreten, wenn ein Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag besteht oder eine sog. „harte“ Patronatserklärung abgegeben ist. Diese Sicherungsmittel sind grundsätzlich kündbar. Mit der sog. Solidarvereinbarung aus dem Jahr 2001 haben sich die Konzernmütter – nach zwischenzeitlicher Verlängerung – bis April 2022 verpflichtet, mit ihren Tochtergesellschaften Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge abzuschließen oder zugunsten ihrer Töchter „harte“ Patronatserklärungen abzugeben. Das ist Teil der von den EVU nach dem AtG zu erbringenden Deckungsvorsorge für den Schadensfall. Für die Zeit danach wird eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung zur Aufrechterhaltung solcher Sicherungsmittel erörtert.

Diese Instrumente versagen für den Fall der Insolvenz einer Konzernmutter. Vergleichbar müssen auch Umstrukturierungen von Konzernen eingeschätzt werden, insbesondere in Bezug auf Verbleib und Absicherung der Verursacherverantwortlichkeit. Die EVU haben aktuell erkennbar große Schwierigkeiten, ihr unternehmerisches Handeln mit den Anforderungen aus der Energiewende in Einklang zu bringen. Diese wirtschaftlichen Risiken sind zu berücksichtigen.

3. Lücken im Atomgesetz

Im Zusammenhang mit den vorstehenden Fragestellungen zeigen sich auch Lücken im Atomgesetz.

- a) Das Atomgesetz sieht keine bindende Rückbaupflicht vor, sondern erlaubt auch die Alternative des sicheren Einschusses eines stillgelegten KKW. Damit besteht das Risiko einer langfristigen „Vertagung“ des Rückbaus und des Einsatzes der rückgestellten Finanzmittel.

Bislang planen die EVU den Rückbau der stillgelegten Anlagen und zwar bis ca. 2045 (vgl. Entwurf NaPro). Dieser Rückbau sollte gesetzlich vorgesehen werden, indem die Stilllegung mit sicherem Einschuss gesetzlich gestrichen oder befristet wird.

- b) Die Verantwortlichkeit der EVU für die angeführten Kosten wird aus dem Verursacherprinzip und dem Polizei- und Ordnungsrecht abgeleitet. Eine Rechtspflicht zur Übernahme der Kostenlast durch Betreiber- und Muttergesellschaften sieht das AtG selbst nicht vor.
- c) Soweit das System der HGB-Rückstellungen beibehalten wird, sollte mehr Transparenz hergestellt werden. Dem Bund sollte als Recht eingeräumt werden, die zur Begründung der Rückstellungshöhen herangezogenen Gutachten sowie die Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer einsehen zu können. Diese Rechte könnten die atomrechtlichen Aufsichtsbehörden oder das Bundesamt für Strahlenschutz wahrnehmen, damit eine Überprüfung der Richtigkeit der Rückstellungen ermöglicht wird.

[Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]
Partnerschaft von Rechtsanwälten

Berlin
Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Angela Zimmermann
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Dr. Jochen Fischer
Dr. Frank Wenzel
Dr. Maren Wittzack
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Sebastian Schattenfroh
Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Dr. Peter Neusüß
Wiebke Richmann
Annette Sander
Julia Biermann
Alexandra Pyttlik
Linus Viezens

Augsburg
Dr. Thomas Reif

Berlin, 22.02.2013

**Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines
Entsorgungsfonds**

im Auftrag Bundesamt für Strahlenschutz

Rechtsanwalt Hartmut Gaßner
Rechtsanwalt Dr. Peter Neusüß

Februar 2013/Mai 2009

Entwurf

Stand: 07.05.2009

Gesetz über die Errichtung eines Entsorgungsfonds

1. Abschnitt Allgemeine Vorschriften

§ 1 Errichtung

Zur Sicherung der Kosten der Entsorgung radioaktiver Abfälle wird ein Sondervermögen des Bundes mit der Bezeichnung „Entsorgungsfonds“ errichtet.

§ 2 Aufgaben des Fonds

Der Entsorgungsfonds hat die Aufgabe, die Verfügbarkeit der finanziellen Mittel zu sichern, die für die Entsorgung radioaktiver Abfälle erforderlich und von den Betreibern der Kernkraftwerke aufzubringen sind.

§ 3 Rechtsform und Verwaltung

(1)

Der Entsorgungsfonds ist nicht rechtsfähig. Er kann unter seinem Namen im rechtsgeschäftlichen Verkehr handeln, klagen und verklagt werden. Der allgemeine Gerichtsstand des Entsorgungsfonds ist Braunschweig.

(2)

Das Bundesamt für Strahlenschutz verwaltet den Entsorgungsfonds, führt dessen Geschäft und vertritt ihn nach außen.

§ 4

Begriffsbestimmung

Im Sinne dieses Gesetzes sind Kernkraftwerke Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität.

2. Abschnitt

Entsorgungskosten

§ 5

Entsorgungskosten

(1)

Entsorgungskosten im Sinne dieses Gesetzes sind alle Kosten, die für die Entsorgung der radioaktiven Betriebsabfälle und abgebrannten Brennelemente nach Außerbetriebnahme eines Kernkraftwerkes anfallen. Kosten, die vor Außerbetriebnahme des Kernkraftwerkes anfallen, insbesondere Beiträge oder Vorausleistungen auf Beiträge gemäß § 21b AtG, sind keine Entsorgungskosten nach Satz 1.

(2)

Zu den Entsorgungskosten gehören insbesondere die Kosten für

1. den Transport von radioaktiven Abfällen aus dem jeweiligen Zwischenlager zum Endlager,
2. die Konditionierung der radioaktiven Abfälle sowie die Behälterkosten,
3. die Endlagerung, die in §§ 21a und 21b AtG als Grundlage der Gebühren- und Beitrags-erhebung genannt werden, einschließlich der Kosten der Standortauswahl.

§§ 21a und 21b AtG bleiben unberührt.

§ 6

Berechnung der voraussichtlichen Entsorgungskosten

(1)

Die voraussichtliche Höhe der Entsorgungskosten wird durch das Bundesamt für Strahlenschutz für jedes Kernkraftwerk einzeln alle fünf Jahre gestützt auf die Angaben des jeweiligen Betreibers des Kernkraftwerkes berechnet, erstmals innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

(2)

Eine Berechnung gemäß Abs. 1 ist zudem vorzunehmen, wenn infolge unvorhergesehener Umstände eine wesentliche Änderung der Kosten zu erwarten ist.

(3)

Grundlagen der Berechnung sind insbesondere die Art und Menge radioaktiver Abfälle, die in dem jeweiligen Kernkraftwerk entstanden sind und künftig entstehen werden, der aktuelle Planungsstand der Verwirklichung eines Endlagers und aktuelle technisch-wissenschaftliche Erkenntnisse sowie das im Zeitpunkt der Berechnung bestehende Preisniveau.

(4)

Die Betreiber und ehemaligen Betreiber von Kernkraftwerken sind verpflichtet, dem Bundesamt für Strahlenschutz erforderliche Auskünfte zu erteilen.

(5)

Die Berechnung lässt die Kalkulation der Gebühren und Beiträge gemäß §§ 21a und 21b AtG unberührt.

§ 7

Verwaltungskosten

(1)

Als Verwaltungskosten gelten insbesondere

1. die Kosten des für die Verwaltung des Entsorgungsfonds und die Verwaltung der Mittel notwendigen Personals;
2. die Kosten, einschließlich von Personal- und Gutachterkosten, für die Berechnung der Entsorgungskosten, soweit die Kosten nicht ohnehin entstanden wären.

(2)

Nicht als Verwaltungskosten gelten die übrigen Kosten für die Vermögensbewirtschaftung.

**3. Abschnitt
Zuführungen**

§ 8

Verpflichtete

(1)

Zuführungspflichtig sind Betreiber von Kernkraftwerken und Inhaber einer Genehmigung gemäß § 7 AtG (Verpflichtete). Ist das Kernkraftwerk stillgelegt, ist auch der Betreiber des Kernkraftwerkes vor Stilllegung Verpflichteter.

(2)

Für die Zuführungspflicht haften wie ein selbstschuldnerisch haftender Bürge in dieser Reihenfolge:

1. Eigentümer von Anlagen, deren Betreiber Verpflichteter gemäß Abs. 1 ist,
2. ehemalige Betreiber von Kernkraftwerken,
3. Unternehmen, die im Sinne des § 290 HGB als Mutterunternehmen des Verpflichteten oder eines anderen Haftenden gelten oder die auf diese einen beherrschenden Einfluss ausüben können, ohne dass es auf die Rechtsform oder den Sitz ankommt,

4. Unternehmen, die im Zuge der Genehmigung nach § 7 AtG eine Patronatserklärung für den Verpflichteten abgegeben haben.

Der Untergang eines Verpflichteten oder Haftenden lässt die Haftung nachrangig Haftender unberührt. Mehrere Verpflichtete und gleichrangig Haftende haften gesamtschuldnerisch.

§ 9

Dauer der Zuführungspflicht

Die Zuführungspflicht beginnt mit Inkrafttreten des Gesetzes und endet mit der Außerbetriebnahme des Kernkraftwerkes, frühestens aber nach 5 Jahren. Soweit eine Zuführungspflicht nach Außerbetriebnahme des Kernkraftwerks besteht, gelten die zugleich anfallenden Beiträge und Vorausleistungen auf Beiträge nicht als Entsorgungskosten.

§ 10

Höhe der Zuführungen

(1)

Die Zuführungen sind so zu bemessen, dass Ansprüche aus § 12 Abs. 1 ohne Berücksichtigung von § 12 Abs. 3 erfüllt werden können. Die Berechnung der Zuführung erfolgt für jedes Kernkraftwerk einzeln.

(2)

Als Berechnungsgrundlage wird die Dauer der Zuführungspflicht nach § 9 zugrunde gelegt. Bei dem nach § 7 Abs. 1a AtG zu bestimmenden Zeitpunkt der Außerbetriebnahme wird angenommen, dass in der Regel die künftig jährlich produzierte Strommenge dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre entspricht. Die Zuführungen sollen sich möglichst gleichmäßig über die Dauer der Zuführungspflicht verteilen.

(3)

Die Höhe der Zuführungen bemisst sich insbesondere nach

1. den berechneten Entsorgungskosten,
2. den Verwaltungskosten des Entsorgungsfonds,

3. der Anlagenrendite von angesammelten Kapital sowie der zu erwartenden Preissteigerung.

§ 11

Festlegung und Form der Zuführung

(1)

Das Bundesamt für Strahlenschutz legt alle fünf Jahre die zukünftigen jährlichen Zuführungen und die Zahlungstermine fest. Zudem kann das Bundesamt für Strahlenschutz die jährlichen Zuführungen für die Zukunft bei einer wesentlichen Änderung der gemäß § 6 berechneten Entsorgungskosten oder wesentlichen Abweichungen des Vermögensstandes des Entsorgungsfonds von der Prognose ändern. Die Zahlungen erfolgen in der Regel in jährlichen Raten

(2)

Nach Ablauf der Zuführungspflicht gemäß § 9 kann das Bundesamt für Strahlenschutz Nachschüsse verlangen, für die eine angemessene Zahlungsfrist oder Ratenzahlung festzusetzen ist, soweit und in der Höhe wie die finanziellen Mittel zur Sicherung der Entsorgungskosten aufgrund einer Änderung der gemäß § 6 berechneten Entsorgungskosten oder wesentlichen Abweichungen des Vermögensstandes des Entsorgungsfonds von der Prognose nicht ausreichen.

(3)

Nach Ablauf der Zuführungspflicht gemäß § 9 kann das Bundesamt für Strahlenschutz Zuführungen zurückerstatten, soweit und in der Höhe wie die finanziellen Mittel zur Sicherung der Entsorgungskosten aufgrund einer Änderung der gemäß § 6 berechneten Entsorgungskosten oder wesentlichen Abweichungen des Vermögensstandes des Entsorgungsfonds von der Prognose nicht mehr notwendig sind.

(4)

Auf Antrag kann das Bundesamt für Strahlenschutz, in der 1. Alternative im Einvernehmen mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau, bei Vorliegen besonderer Härten die Erbringung der Zuführungen in anderer Form als Geld gestatten oder eine Stundung der Zuführungen gewähren. Der Sicherungszweck des Entsorgungsfonds darf dadurch nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden.

4. Abschnitt
Erstattung der Entsorgungskosten

§ 12

Stilllegungs- und Entsorgungskosten des Verpflichteten

(1)

Verpflichteten steht ein Anspruch auf Freistellung von Zahlungsverpflichtungen für notwendige Entsorgungskosten gegenüber Dritten einschließlich der Begleichung von Abgabenbescheiden gemäß §§ 21a und 21b AtG gegen den Entsorgungsfonds zu. Hat der Verpflichtete selbst geleistet oder führt er zur Entsorgung notwendige Arbeiten selbst durch, so steht ihm ein Anspruch auf Zahlung der entstandenen, notwendigen Entsorgungskosten zu. Die Freistellungs- oder Zahlungspflicht beinhaltet nicht die Umsatzsteuer. Der Anspruch ist ausgeschlossen, wenn nicht sichergestellt ist, dass die Mittel zweckgebunden für die Entsorgung der aus dem Kernkraftwerk des Verpflichteten stammenden radioaktiven Abfälle eingesetzt werden.

(2)

Der Anspruch nach Abs. 1 entsteht mit Vorlegung prüffähiger Rechnungen oder Abgabenbescheide nach §§ 21a und 21b AtG durch den Verpflichteten und wird frühestens 30 Tage später fällig. Im Falle des Abs. 1 Satz 1 erfolgt die Zahlung unmittelbar an den Dritten (Zahlungsempfänger). Im Falle des Abs. 1 Satz 2 ist die Zahlung an den Dritten bzw. sind die entstandenen Kosten nachzuweisen.

(3)

Der Anspruch nach Abs. 1 mindert sich um den Anteil, um den die durch den Verpflichteten angesammelten finanziellen Mittel die berechneten Entsorgungskosten im Verhältnis zu den berechneten Entsorgungskosten unterschreitet. Der Anspruch nach Abs. 1 ist zudem begrenzt durch die durch den Verpflichteten angesammelte finanziellen Mittel. Die angesammelte finanziellen Mittel setzen sich zusammen aus

1. den vom Verpflichteten geleisteten Zuführungen,
2. den Zinsen und Erträgen aus den geleisteten Zuführungen

abzüglich

1. aufgrund von Ansprüchen des Verpflichteten geleisteter Zahlungen ,
2. von Kosten und Verlusten bei der Vermögensanlage,
3. anteiliger Verwaltungskosten.

(4)

Der Anspruch der Verpflichteten nach Abs. 1 ist nicht abtretbar und nicht pfändbar. Dies gilt nicht für den Zahlungsempfänger des Freistellungsanspruchs in Höhe des Freistellungsanspruchs.

§ 13

Übergang der Entsorgungspflicht

(1)

Geht die Entsorgungspflicht für radioaktive Abfälle aus dem Kernkraftwerk des Verpflichteten auf einen Dritten über, ohne dass der Verpflichtete entsorgungspflichtig bleibt, oder kommt ein Dritter seinen Entsorgungspflichten für Abfälle aus einem Kernkraftwerk des Verpflichteten nach, ohne dass er vom Betreiber dazu beauftragt wurde, und ist der Betreiber nicht zu ermitteln, gehen die Rechte des Verpflichteten nach diesem Gesetz auf den Dritten über. Das Bundesamt für Strahlenschutz stellt den Übergang auf Antrag des Dritten mit Wirkung gegenüber dem Verpflichteten fest.

(2)

Ist Dritter der Bund, so gehören zu den Entsorgungskosten auch die Gebühren und Beiträge, die er von einem Kostenschuldner für die Endlagerung verlangen könnte.

(3)

Im Falle der Durchsetzung der Entsorgungspflicht durch Ersatzvornahme gilt Abs. 1 entsprechend.

§ 14

Schlussabrechnung

Sind Ansprüche gegen den Entsorgungsfonds gemäß § 12 Abs. 1 für die Entsorgungskosten aus einem Kernkraftwerks für einen Pflichtigen ausgeschlossen, da weitere Entsorgungskosten voraussichtlich nicht anfallen, so findet eine Schlussabrechnung für die Zuführungen

dieses Pflichtigen statt. Überschüsse sind an den Pflichtigen unter Berücksichtigung der Anlageform auszuzahlen. Ist der Pflichtige untergegangen und kein Rechtsnachfolger zu ermitteln, so gehen die ihm zustehenden Mittel in das allgemeine Vermögen des Bundes über.

5. Abschnitt Mittelverwaltung

§ 15 Anlage der Mittel

(1)

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau verwaltet die Mittel des Fonds.

(2)

Die Mittel des Entsorgungsfonds einschließlich der Erträge sind bis zur bestimmungsgemäßen Verwendung zu marktüblichen Bedingungen in Euro gemäß § 1807 BGB mündelsicher anzulegen.

§ 16 Vermögensstrennung

Die Mittel des Entsorgungsfonds sind von dem übrigen Vermögen des Bundes getrennt zu halten. Der Bund haftet nicht für die Verbindlichkeiten des Fonds.

§ 17 Haushalts- und Wirtschaftsführung

(1)

Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gilt § 113 BHO.

(2)

Für jedes Kalenderjahr sind ein Wirtschaftsplan und eine Jahresrechnung aufzustellen. In der Jahresrechnung sind der Bestand des Sondervermögens einschließlich der Forderungen und

Verbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben für jedes Kernkraftwerk einzeln nachzuweisen.

(3)

Eine Kreditaufnahme ist unzulässig.

7. Abschnitt Schlussvorschriften

§ 18

Verordnungsermächtigung

(1)

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wird ermächtigt ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung unter Berücksichtigung des Sicherungszwecks des Sondervermögens

1. die Entsorgungskosten gemäß § 5 näher zu bestimmen,
2. die Verwaltungskosten gemäß § 7 näher zu bestimmen,
3. das Verfahren und die Grundlagen zur Festsetzung der voraussichtlichen Entsorgungskosten (§ 6) und zur Festsetzung der Zuführung (§§ 10 und 11) zu regeln,
4. die Voraussetzungen zur Zulassung anderer Formen der Erfüllung der Zuführungspflicht (§ 11 Abs. 2) einschließlich genereller Ausnahmen zu regeln,

(2)

Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates weitere Anlageformen nach § 14 Abs. 2 zuzulassen, soweit dadurch der Sicherungszweck des Entsorgungsfonds nicht gefährdet wird.

**§ 19
Auflösung**

Der Entsorgungsfonds wird aufgelöst, wenn für alle Verpflichteten eine Schlussrechnung gemäß § 14 erfolgt ist und alle vorhandenen finanziellen Mittel ausgezahlt wurden.

**§ 20
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Betreiber von Kernkraftwerken sind zur Entsorgung radioaktiver Abfälle verpflichtet, die durch den Betrieb des Kernkraftwerkes entstehen. Sie haben die Abfälle dazu dem Bund zu deren Beseitigung in einem Endlager anzudienen. Vor Andienung erforderliche Handlungen (z. B. die Konditionierung und der Transport) haben die Betreiber selbst durchzuführen, die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers haben sie durch Beiträge bzw. Gebühren zu finanzieren. Dazu bilden die Betreiber während des Betriebs des Kernkraftwerkes entsprechende Rücklagen. Der Zeitpunkt für die Errichtung und die Inbetriebnahme eines Endlagers, insbesondere für wärmeentwickelnde radioaktive Abfälle, und damit der Zeitpunkt des Anfalls der Kosten steht derzeit nicht fest.

Zwischen Erwirtschaftung der finanziellen Mittel für die Endlagerung und Anfall der Kosten liegt daher ein unbestimmter, langer Zeitraum.

Dies macht eine Sicherung dieser Mittel notwendig. Derzeit verfügen die Betreiber von Kernkraftwerken allein verantwortlich über die für die Endlagerung zurückgelegten Mittel. Sie sind damit nicht vor einer Insolvenz oder unsicheren Anlagepolitiken geschützt.

Daher sollen die Mittel während des Betriebs der Kernkraftwerke abgeschöpft, einem Sondervermögen zugeführt, sicher angelegt und bei Anfall der Entsorgungskosten wieder ausgeschüttet werden. Damit wird gewährleistet, dass die Abfallverursacher tatsächlich für die Kosten der Endlagerung aufkommen und eine Belastung der Allgemeinheit durch unternehmerische Risiken der Anlagenbetreiber weitgehend ausgeschlossen werden. Eine Solidarhaftung der Anlagenbetreiber untereinander wird dadurch nicht geschaffen. Rechtsbeziehungen werden dabei in der Regel nur zwischen dem Betreiber eines Kernkraftwerks und dem Entsorgungsfonds geschaffen. Nur im Sicherungsfall geht der Anspruch auf einen dann für die Entsorgung der radioaktiven Abfälle Verantwortlichen über. Der Entsorgungsfonds gleicht insoweit einer Hinterlegungsstelle.

In gleicher Weise geeignete Alternativen zu diesem Konzept bestehen nicht. Bei der Stellung von Sicherheiten durch Private, beispielsweise durch Bankbürgschaften, ist die

Gefahr einer Insolvenz des Sicherungsgebers nicht auszuschließen. Ein Haftungsverbund der Kernkraftbetreiber untereinander geht über den Sicherungszweck hinaus, indem eine Solidarhaftung geschaffen wird. Eine durch Gebühren finanzierte Überleitung der Entsorgungspflichten auf den Bund hätte zur Folge, dass der Bund das Kostenrisiko der Endlagerung zu übernehmen hätte. Dies ist mit dem im Umweltrecht verankerten Verursacherprinzip nicht vereinbar und ginge ebenfalls über das Ziel der Sicherung der finanziellen Mittel hinaus.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Errichtung)

Die Vorschrift regelt die Errichtung des Sondervermögens „Entsorgungsfonds“ als Sondervermögen des Bundes. Im Verhältnis zu Dritten, insbesondere gegenüber dem Betreiber von Kernkraftwerken, wird damit die Bundesrepublik Deutschland als Sondervermögen tätig.

Die Errichtung des Entsorgungsfonds als Sondervermögen gewährleistet zum einen eine effiziente Verwaltung und zum anderen die Trennung des Vermögens vom sonstigen Vermögen des Bundes. Die Gründung einer eigenständigen juristischen Person erscheint nicht notwendig. Sie erhöhte den Verwaltungsaufwand beträchtlich. Die Verwaltung des Sondervermögens beschränkt sich auf die Erhebung, die Anlage und die Auskehrung finanzieller Mittel, ohne dass dadurch in die Verantwortlichkeiten für die Entsorgung radioaktiver Abfälle eingegriffen wird. Die Errichtung eines Sondervermögens ist vor diesem Hintergrund die zweckmäßigste Rechtsform.

Zu § 2 (Aufgaben des Fonds)

Es wird die Aufgabe des Fonds geregelt, die Verfügbarkeit der für die Entsorgung erforderlichen und von dem Betreiber der Kernkraftwerke aufzubringenden finanziellen Mittel zu sichern. Nicht Aufgabe des Entsorgungsfonds ist es damit, das Risiko für die Entsorgung oder für die Entsorgungskosten zu übernehmen. Der Entsorgungsfonds dient auch nicht der Übertragung von finanziellen Mitteln unter den Betreibern von Kernkraftwerken (keine Solidarhaftung).

Zu § 3 (Rechtsform und Verwaltung)

Die Vorschrift regelt entsprechend der Praxis bei anderen Sondervermögen die rechtliche Stellung des Sondervermögens im Rechtsverkehr. Die Verwaltung erfolgt durch das Bundesamt für Strahlenschutz. Damit kann im Sinne einer effizienten Verwaltung auf die Ressourcen des Bundesamtes für Strahlenschutz, insbesondere bei der Prognose der Entsorgungskosten und der Restlaufzeiten, zurückgegriffen werden. Unberührt davon bleibt die Zuständigkeit der Kreditanstalt für Wiederaufbau für die Verwaltung der Mittel.

Zu § 5 (Entsorgungskosten)

Die Entsorgungskosten umfassen alle Kosten, die für die Entsorgung der radioaktiven Betriebsabfälle und abgebrannten Brennelemente nach Außerbetriebnahme von Kernkraftwerken anfallen werden. Entsorgungskosten vor Außerbetriebnahme können aus den laufenden Einnahmen bestritten werden, so dass eine gesonderte Sicherung für dafür erforderliche finanzielle Mittel nicht notwendig ist. Dasselbe gilt für die Kosten der standortnahen Zwischenlagerung.

Abs. 2 zählt die wichtigsten Bestandteile der Entsorgungskosten auf. Dies sind der Transport aus dem jeweiligen Zwischenlager, die Konditionierung der Abfälle und die zukünftig entstehenden Beiträge und Gebühren für die Errichtung und Inbetriebnahme von Endlagern gemäß §§ 21a und 21b AtG. Da in die Entsorgungsverantwortung durch das Gesetz nicht eingegriffen werden soll, sind Grundlage für die Prognose die Kosten, die von den Betreibern von Kernkraftwerken nach geltender Gesetzeslage zu tragen sein werden. Die Nennung der Kosten der Standortauswahl dient lediglich der Klarstellung. Eine doppelte Inanspruchnahme durch Zuführungen nach diesem Gesetz und Beiträge und Vorausleistungen auf Beiträge gemäß § 21b AtG wird dadurch ausgeschlossen, dass nur nach Außerbetriebnahme anfallende Kosten als Entsorgungskosten gelten und bereits geleistete Beiträge und Vorausleistungen auf Beiträge nach Außerbetriebnahme des Kernkraftwerkes nicht noch einmal anfallen werden und damit auch nach diesem Gesetz keine Entsorgungskosten sind. Der Sonderfall für Kernkraftwerke, die bereits außer Betrieb genommen wurden oder in Kürze außer Betrieb gehen, wird in § 9 geregelt.

Unter welchen Voraussetzungen Gebühren und Beiträge gemäß §§ 21a und 21b AtG erhoben werden können, wird durch dieses Gesetz nicht vorweggenommen oder beeinflusst. Auf §§ 21a und 21b AtG wird nur Bezug genommen, da die darin genannten Kostenbestandteile zukünftig von den Betreibern von Kernkraftwerken zu tragen sind und deshalb auch Grundlage für die Berechnung der Entsorgungskosten sein soll, für die der Verpflichtete Zuführungen zu leisten hat.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit kann durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen dazu treffen, welche Kosten zu den Entsorgungskosten gehören (§ 18 Abs. 1 Nr. 1).

Zu § 6 (Berechnung der Entsorgungskosten)

Die Entsorgungskosten stehen bei Erhebung der Zuführungen noch nicht fest. Daher ist eine Prognose über die Entsorgungskosten, die der jeweilige Betreiber eines Kernkraftwerkes zu bestreiten hat, zu erstellen. Dafür ist das Bundesamt für Strahlenschutz zuständig, da es selbst für Planung, Errichtung und Betrieb eines Endlagers zuständig ist und damit eine Prognose ohne unverhältnismäßigem Aufwand durchführen kann. Die Prognose ist regelmäßig und bei Eintreten neuer Umstände zu aktualisieren. Auch um den Aufwand der Prognose zu begrenzen, ist von dem derzeitigen Planungsstand und aktuellen technisch-wissenschaftlichen Erkenntnissen auszugehen. Auch eine Prognose über zukünftige Preise ist aus diesem Grund nicht anzustellen, die Preissteigerung wird bei der Berechnung der Zuführungen berücksichtigt. Die Entsorgungskosten sind für jedes Kernkraftwerk einzeln zu bestimmen, Grundlage sind die in dem jeweiligen Kernkraftwerk bereits entstandenen und voraussichtlich noch entstehenden radioaktiven Abfälle, die zu Entsorgungskosten gemäß § 5 führen.

Die Kalkulation der Gebühren und Beiträge gemäß §§ 21a und 21b AtG wird durch die Berechnung nicht vorweggenommen. Darin drückt sich die strikte Trennung zwischen den Grundlagen des Entsorgungsfonds, der allein der Sicherung der finanziellen Mittel dient, und der Entsorgungsverantwortung einschließlich des Kostenrisikos aus, das bei den Entsorgungspflichtigen verbleibt.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit kann das Verfahren zur Berechnung der Entsorgungskosten gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 3 näher regeln.

Zu § 7 (Verwaltungskosten)

§ 7 regelt die Verwaltungskosten, die aus dem Sondervermögen zu finanzieren sind.

Zu § 8 (Verpflichtete)

Zuführungspflichtig sind Betreiber von Kernkraftwerken und Inhaber einer Genehmigung nach § 7 AtG. Damit wird grundsätzlich sichergestellt, dass die Zuführungen von denjenigen zu bestreiten sind, die zur Zeit der Erhebung der Zuführungen durch den Betrieb der Kernkraftwerke Erlöse erwirtschaften. Der Entsorgungsfonds soll aber auch bei bereits stillgelegten oder in naher Zukunft stillzulegenden Kernkraftwerken die Verfügbarkeit der für die Entsorgung erforderlichen Kosten sicherstellen. Daher sind auch ehemalige Betreiber von stillgelegten Kernkraftwerken einzubeziehen.

Um insbesondere nach Stilllegung von Kraftwerken die Zahlung der Zuführungen sicherzustellen, haften die Eigentümer von Kernkraftwerken, ehemalige Betreiber von Kernkraftwerken, soweit sie nicht selbst Verpflichtete sind, und Mutterunternehmen wie ein selbstschuldnerischer Bürge für die Zuführungen. Auch bei Untergang eines Verpflichteten lässt die Haftung insbesondere von Mutterunternehmen unberührt. Insofern gilt der Verpflichtete als fortbestehend.

Zu § 9 (Dauer der Zuführungspflicht)

Grundsätzlich sollen die Zuführungen für den Entsorgungsfonds während des Betriebs eines Kernkraftwerkes abgeschöpft werden. In dieser Zeit erwirtschaftet der Betreiber die notwendigen Erlöse, er ist damit zahlungskräftig und die Belastung für ihn ist vergleichsweise mild. Steht das Kernkraftwerk kurz vor der Stilllegung oder ist es bereits stillgelegt, so ergäben sich damit aber in kürzester Zeit sehr hohe Zuführungen. Daher beträgt die Zuführungsdauer zumindest fünf Jahre. Unberührt bleibt die Möglichkeit, Nachschüsse zu verlangen. Nachschüsse können notwendig werden bei einer nicht vorausgesehenen Erhöhung der Entsorgungskosten oder einer frühzeitigen Stilllegung des Kernkraftwerkes.

Satz 2 betrifft den Sonderfall von Kernkraftwerken, die vor Ablauf der Mindestzuführungsdauer von fünf Jahren außer Betrieb genommen werden. Kosten, die während

der Zuführungsdauer und nach Außerbetriebnahme des Kernkraftwerkes aufgrund der Mindestzuführungsdauer von fünf Jahren anfallen, werden von dem Gesetz nicht als Entsorgungskosten erfasst, da für diese Kosten noch während der Zuführungsdauer ein Erstattungsanspruch bestünde. Für diese Kosten ist eine Sicherung der Mittel im Entsorgungsfonds daher nicht sinnvoll. Insbesondere sind davon bereits in diesem Zeitraum anfallende Vorausleistungen gemäß § 21b AtG betroffen.

Zu § 10 (Höhe der Zuführungen)

Aus den Zuführungen des jeweiligen Verpflichteten sollen alle Entsorgungskosten bestritten werden können. Entsprechend sind die Zuführungen zu bemessen. Die Zuführungen sollen über die Dauer der Zuführungspflicht gleichmäßig verteilt werden. Dabei ist eine Prognose darüber anzustellen, zu welchem Zeitpunkt das betreffende Kernkraftwerk außer Betrieb genommen wird. Bei der Höhe der Zuführungen sind die berechneten Entsorgungskosten, die Verwaltungskosten sowie die Anlagenrendite und die Preissteigerung zu berücksichtigen.

Zu § 11 (Festlegung und Form der Zuführungen)

Die Zuführungen sind vom Bundesamt für Strahlenschutz festzulegen. Sie werden im gleichen Intervall wie die Berechnung der Entsorgungskosten aktualisiert. Bei besonderen Anlässen findet eine zwischenzeitliche Aktualisierung statt.

Zur Sicherung der Entsorgungskosten kann das Bundesamt für Strahlenschutz nach Ablauf der Zuführungspflicht Nachschüsse verlangen. Um dabei Härten zu vermeiden, hat es angemessene Zahlungsfristen oder eine Ratenzahlung festzusetzen. Abs. 3 enthält einen Erstattungsanspruch für den Fall, dass die angesammelten finanziellen Mittel die festgestellten Entsorgungskosten übersteigt. Bei beiden Regelungen steht dem Bundesamt für Strahlenschutz ein Ermessen zu. Damit soll dem Bundesamt für Strahlenschutz eine Handhabe gegeben werden, bei geringfügigen Abweichungen keine Ausgleichszahlungen zu veranlassen. Ob eine Abweichung geringfügig ist, bestimmt sich nicht nur nach der Höhe der Differenz, sondern beispielsweise auch nach der Länge des Zeitraums bis zur Entstehung der Entsorgungskosten und damit nach dem Sicherungsbedürfnis. Bei Differenzen zwischen angesammelten finanziellen Mitteln und berechneten Entsorgungskosten von mehr als 10 % ist davon auszugehen, dass ein

Nachschuss bzw. eine Erstattung zu veranlassen ist. Unberührt davon bleibt der Auszahlungsanspruch für Überschüsse nach der Schlussabrechnung gemäß § 14.

Insbesondere in den Fällen, in denen Zuführungen nach Außerbetriebnahme von Kernkraftwerken zu erbringen sind, kann es sich für die ehemaligen Betreiber des Kernkraftwerkes als besondere Härte erweisen, die Zuführungen in Geld zu leisten, beispielsweise wenn sich die für die Entsorgungskosten gebildeten Rücklagen nicht ohne unverhältnismäßige Verluste auflösen lassen. Für diesen Fall kann das Bundesamt für Strahlenschutz eine andere Form der Erbringung der Zuführung oder eine Verringerung der Zuführungen zulassen. Da die Annahme der Zuführungen in anderer Form die Verwaltung der Mittel beeinflusst, ist dafür das Einvernehmen mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau herzustellen. Für die Feststellung des Vorliegens einer besonderen Härte ist zu berücksichtigen, inwieweit durch die andere Form der Erbringung der Zuführung der Sicherungszweck des Entsorgungsfonds beeinträchtigt wird. Das Realisierungsrisiko der in anderer Form erbrachten Zuführungen trägt der Betreiber. Dies ergibt sich aus § 12 Abs. 3 Nr. 2.

Zu § 12 (Stilllegungs- und Entsorgungskosten des Verpflichteten)

§ 12 regelt die Erstattung der Entsorgungskosten. Dem Verpflichteten wird in der Regel ein Freistellungsanspruch von Zahlungsverpflichtungen für notwendige Entsorgungskosten gewährt. Damit bleibt der Betreiber selbst Zahlungsverpflichteter für die Entsorgungskosten, ein unmittelbares Rechtsverhältnis zwischen dem Entsorgungsfonds und dem Erbringer der Entsorgungsleistung wird nicht begründet. Auf diese Weise wird ein Eingriff in die Entsorgungsverantwortlichkeiten ausgeschlossen. Die Betreiber bleiben auch Beitrags- und Gebührensschuldner gemäß §§ 21a und 21b AtG. Auch insofern besteht lediglich ein Freistellungsanspruch. Es muss in jedem Fall sichergestellt sein, dass die ausgezahlten Mittel zur Begleichung von Entsorgungskosten eingesetzt werden. Das Risiko von Kostenveränderungen verbleibt bei den Entsorgungspflichtigen.

Durch Abs. 3 wird sichergestellt, dass der Anspruch auf Freistellung bzw. Kostenübernahme auf die durch den Verpflichteten erbrachten Zuführungen begrenzt wird. Diese Regelung setzt die fehlende Solidarhaftung zwischen den Betreibern von Kernkraftwerken und die fehlende Haftung des Bundes um. Durch die anteilige Kürzung eines

jeden Freistellungs- oder Kostenübernahmeanspruchs um den fehlenden Anteil wird sichergestellt, dass der Entsorgungsfonds nicht allein die früher anfallenden Entsorgungskosten zu tragen hat und später anfallende Kosten nicht mehr übernommen werden können. Insbesondere im Sicherungsfall (Insolvenz oder Untergang des Entsorgungspflichtigen) würden Erbringer späterer Entsorgungsleistungen ohne Rechtfertigung benachteiligt. Durch § 3 Satz 3 wird der aktuelle Stand der angesammelten finanziellen Mittel abgebildet.

Abs. 4 stellt die Insolvenzfestigkeit des Anspruchs nach Abs. 1 sicher, indem der Anspruch für nicht abtretbar und nicht pfändbar erklärt wird. So ist gemäß § 851 ZPO i.V.m. § 36 InsO sichergestellt, dass der Anspruch weder der Zwangsvollstreckung unterliegt noch zur Insolvenzmasse gehört.

Ein Zugriff des Erbringers der Entsorgungsleistungen, der Zahlungsempfänger des Freistellungsanspruches ist, soll dadurch aber nicht erschwert werden. Zur Abwicklung des Auftrags kann es insbesondere bei Zahlungsproblemen des Betreibers notwendig werden, den Freistellungsanspruch an den Erbringer der Entsorgungsleistung sicherheits halber abzutreten. Für den Zahlungsempfänger gilt die Beschränkung der Abtretbarkeit und Pfändbarkeit daher nicht. Auf die Insolvenzfestigkeit und die Pfändbarkeit im Übrigen hat diese Einschränkung keine Auswirkungen.

Zu § 13 (Übergang der Entsorgungspflicht)

§ 13 stellt sicher, dass die Mittel des Entsorgungsfonds durch den Entsorgungspflichtigen auch genutzt werden können. Der Entsorgungsfonds soll gerade den Fall absichern, dass der Betreiber eines Kernkraftwerkes seinen Entsorgungspflichten gleich aus welchem Grund nicht nachkommt. Abs. 1 regelt daher, dass einem sonst Entsorgungspflichtigen die Ansprüche des Verpflichteten zustehen, wenn der Verpflichtete selbst nicht mehr entsorgungspflichtig ist, beispielsweise weil er untergegangen ist oder nicht ermittelbar ist. Die Erstattungsansprüche aus dem Gesetz folgen damit der Entsorgungspflicht. Einer Regelung für den Fall, dass neben dem Verpflichteten auch Dritte entsorgungspflichtig sind, bedarf es nicht. In diesem Fall soll in das Verhältnis zwischen dem Betreiber eines Kernkraftwerkes und dem sonst Entsorgungspflichtigen nicht eingegriffen werden.

Abs. 2 enthält eine Sonderregelung für den Fall, dass der Bund Dritter i.S.d. Abs. 1 ist. Da der Bund keine Gebühren und Beiträge von sich selbst verlangen kann, sind in diesem Fall die nach §§ 21a und 21b AtG, die er von einem Gebührenschuldner für die Endlagerung verlangen könnte, Entsorgungskosten im Sinne des Gesetzes.

Abs. 3 regelt den Fall der Vornahme der Entsorgung im Wege der Ersatzvornahme. Auch in diesem Fall kann derjenige, der die Ersatzvornahme vornimmt, subsidiär unmittelbar Zahlungen aus dem Entsorgungsfonds verlangen.

Zu § 14 (Schlussabrechnung)

Der Entsorgungsfonds hat seinen Zweck erfüllt oder kann seinen Zweck nicht mehr erfüllen, wenn keine weiteren Entsorgungskosten anfallen und keine Ansprüche gemäß § 12 Abs. 1 mehr bestehen. In diesem Fall ist eine Schlussabrechnung durchzuführen. Jeglicher Überschuss ist dem Verpflichteten auszuführen. Kann der Betrag an den Verpflichteten nicht ausgekehrt werden, gehen die finanziellen Mittel in das allgemeine Vermögen des Bundes über, da ein Verbleib im Sondervermögen nicht sinnvoll ist. Nach der Konzeption des Gesetzes kann sich dabei eine Notwendigkeit von Nachschüssen nicht ergeben, da der Erstattungsanspruch auf die angesammelten Mittel des Verpflichteten begrenzt ist. Im Übrigen besteht die Möglichkeit der Erhebung von Nachschüssen gemäß § 11 Abs. 2.

Zu § 15 (Anlage der Mittel)

Für die Verwaltung der Mittel, das ist die Anlage der Mittel nach Zahlung der Zuführungen bis zu ihrer Erstattung, ist die Kreditanstalt für Wiederaufbau zuständig. Damit entfällt der Aufbau neuer Ressourcen beim Bundesamt für Strahlenschutz. Nach Abs. 2 sind die Mittel mündelsicher anzulegen, um die Sicherung der Mittel zu gewährleisten. Der Bundesminister der Finanzen kann gemäß § 18 Abs. 2 weitere Anlageformen zulassen.

Zu § 16 (Vermögenstrennung)

§ 16 stellt die Vermögenstrennung sicher. Der Bund haftet nicht für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens. Damit wird sichergestellt, dass eine Beteiligung des Bundes an den Entsorgungskosten über den Entsorgungsfonds ausgeschlossen wird.

Zu § 17 (Haushalts- und Wirtschaftsführung)

Die Vorschrift regelt entsprechende Praxis bei anderen Sondervermögen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sondervermögens. Als Besonderheit wird zur Transparenz der Mittelverwaltung angeordnet, dass in der Jahresrechnung Angaben zu den einzelnen Kernkraftwerken enthalten sind.

Zu § 18 (Verordnungsermächtigung)

§ 18 regelt die Verordnungsermächtigungen. Sie werden im Rahmen der jeweiligen Regelung begründet.

Zu § 19 (Auflösung)

§ 19 regelt die Auflösung des Entsorgungsfonds.

Zu § 20 (Inkrafttreten)

§ 20 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

[**Gaßner, Groth, Siederer & Coll.**]

Rechtsanwälte

Berlin
EnergieForum Berlin
Stralauer Platz 34
10243 Berlin
Telefon 030/726 10 26 0
Fax 030 /726 10 26 10
Berlin@GGSC.de
www.ggsc.de

Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Angela Panecke
Rainer Kühne
Caroline von Bechtolsheim
Achim Willand
Franziska Hansmann
Dr. Jochen Fischer
Katja Gnittke
Frank Wenzel
Dr. Nicole Pippke
Monika Marvani
Dr. Uwe Neuser

Potsdam
Uwe Graupeter

Berlin, 17.10.2002

GUTACHTEN

Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen für die Einrichtung eines Entsorgungsfonds für die Kosten der Endlagerung radioaktiver Abfälle

**im Auftrag
des Bundesamtes für Strahlenschutz**

**von
Rechtsanwalt Gaßner
Rechtsanwältin Dr. Pippke
Rechtsanwalt Dr. Neuser**

Oktober 2002

Bankverbindung
Berliner Sparkasse (BLZ 100 500 00) Konto 790 010 542

Steuernummer
13/301/62323

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
I. Einleitung	8
II. Überblick über die bisherige Diskussion zur Finanzierung der Endlagerung.....	9
III. Analyse der aktuellen Situation.....	14
1. Rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierungsvorsorge für Entsorgungskosten.....	15
a) Atomrechtliche Regelungen.....	15
b) Handelsrechtliche/steuerrechtliche Regelungen	16
2. Praxis der Rückstellungsbildung für Entsorgungskosten	17
a) Die Situation bis 1999	17
b) Auswirkungen des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002	20
c) Zukünftige Entwicklung der Rückstellungsbildung	24
d) Ergebnis	25
IV. Modell eines Entsorgungsfonds.....	26
1. Entwicklung der Umsetzungsmodelle	26
a) Verantwortungsfreistellung und Kostenlastfreistellung	26
aa) Modell der Verantwortungsfreistellung.....	27
bb) Modell der Kostenlastfreistellung.....	28
c) Bewertung der Modelle	29
aa) Übergang der Umsatzsteuerpflicht	30
bb) Verursacherprinzip.....	30
cc) Ergebnis	31
2. Bemessung und Erfüllung der Zuführungen an den Fonds	31
a) Umfang der von dem Fonds erfassten Entsorgungskosten	32
b) Bemessung der Zuführungen an den Fonds	35
aa) Kostenabschätzung	35
bb) Bemessung der Zuführungen für das eingesetzte Brennmaterial	37
c) Modalitäten der Zuführung von Finanzmitteln an den Fonds	38
aa) Fälligkeit der Zuführungen	38
bb) Erfüllungsleistungen	40

d)	Solidarhaftungsfunktion.....	40
e)	Insolvenzsicherheit, Steuerbefreiung	42
3.	Ergebnis.....	42
V.	Verfassungsrechtliche Fragen	44
1.	Finanzierungsvorsorge als legitimer Zweck einer Neuregelung	44
a)	Finanzierungsvorsorge in anderen Rechtsbereichen	45
aa)	Abfallrecht.....	46
bb)	Immissionsschutzrecht	48
cc)	Bergrecht	50
dd)	Baurecht.....	51
dd)	Ergebnis	52
b)	Vorgaben für gesicherte Anlageformen in anderen Rechtsbereichen	52
c)	Legitimität der Einrichtung eines Entsorgungsfonds	53
2.	Eigentumsrecht, Art. 14 GG.....	55
a)	Zahlungspflicht.....	56
b)	Wegfall der Vorteile der bisherigen Rechtslage	60
c)	Ergebnis	63
3.	Berufsfreiheit, Art. 12 GG.....	64
a)	Legitimes Ziel	66
b)	Geeignetheit.....	67
c)	Erforderlichkeit	67
d)	Angemessenheit/Zumutbarkeit.....	73
e)	Vertrauensschutz gegenüber sog. „Rückwirkung“	74
f)	Ergebnis	81
4.	Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	81
5.	Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	81
6.	Ergebnis.....	82
VI.	Rechtliche Organisationsformen für den Entsorgungsfonds	82
1.	Zulässigkeit der Errichtung von Sondervermögen	83
2.	Möglichkeiten der rechtlichen Verselbstständigung des Sondervermögens.....	83
3.	Ergebnis.....	86
VII.	Eckpunkte einer Neuregelung.....	87

[**Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]**

Rechtsanwälte

Berlin

EnergieForum Berlin

Stralauer Platz 34

10243 Berlin

Telefon 030/726 10 26 0

Fax 030 /726 10 26 10

Hartmut Gaßner

Dr. Klaus-Martin Groth

Wolfgang Siederer

Katrin Jänicke

Angela Zimmermann

Rainer Kühne

Caroline von Bechtolsheim

Dr. Achim Willand

Franziska Hansmann

Dr. Jochen Fischer

Katja Gnittke

Dr. Frank Wenzel

Dr. Nicole Pippke

Monika Marvani

Dr. Uwe Neuser

Dr. Natalie Michels

Dr. Maren Wittzack

Dr. Stefan Rude

Kathleen Heilfort

Potsdam

Uwe Graupeter

Berlin, 24.06.2003

GUTACHTEN

**Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen für
die Einrichtung eines Entsorgungsfonds
für die Kosten der Endlagerung radioaktiver Abfälle
- Ergänzende Fragestellungen -**

von

Rechtsanwalt Hartmut Gaßner

Rechtsanwältin Dr. Nicole Pippke

Juni 2003

Bankverbindung

Berliner Sparkasse (BLZ 100 500 00) Konto 790 010 542

Weberbank (BLZ 101 201 00) Konto 501 030 01

Steuernummer

13/301/60352

Büro Potsdam

Am Bassin 7, 14467 Potsdam

Telefon 0331 / 29 85 13-0

Fax 0331 / 29 85 13-33

Potsdam@GGSC.de

Inhaltsverzeichnis

A.	Vorbemerkungen	4
B.	Konkretisierung des Modells hinsichtlich der Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten	4
I.	Grundstruktur.....	4
II.	Ausgestaltung der Kostenlastfreistellung.....	6
1.	Freistellung nach Umweltrahmengesetz.....	6
2.	Konkretisierung der Rechtsbeziehungen im Kostenlastfreistellungsmodell	11
a)	Nachträgliche Kostenerstattung.....	11
b)	Schuldbefreiung.....	12
aa)	Zahlung als Dritter (§ 267 BGB).....	13
bb)	Befreiende Schuldübernahme (§§ 414 BGB).....	14
cc)	Abtretung, Aufrechnung, Insolvenz.....	15
dd)	Zusammenfassung.....	16
3.	Verzahnung mit den bestehenden Regelungen in AtG und EndIVV.....	17
C.	Rechtliche Qualifizierung der Geldleistungen an den Fonds	20
I.	Abgabenbegriff.....	20
II.	Steuer.....	22
III.	Beitrag oder Gebühr.....	22
IV.	Sonderabgabe.....	23
1.	Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion.....	24
2.	Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion/Abgaben eigener Art.....	28
V.	Zusammenfassung.....	31
D.	Rechtliche Ausgestaltung des Fonds	32
I.	Vergleich mit anderen Fondsmodellen.....	32
1.	Absatzfonds.....	33
2.	Solidarfonds Abfallrückführung.....	33
3.	Ausgleichsfonds nach Schwerbehindertengesetz.....	34
4.	Entschädigungsfonds.....	35
5.	Erblastentilgungsfonds.....	35

6.	Kohlepfennig.....	36
7.	Analyse.....	37
II.	Entsorgungsfonds als unselbstständiges Sondervermögen.....	38
E.	Entwurf eines Tatbestandes für die Zahlungspflicht gegenüber dem Fonds und die Kostenlastfreistellung gegenüber den Ablieferungspflichtigen.....	39